



Doc. 14571
07 juin 2018

Traitement extraterritorial des demandes d'asile et création de centres d'accueil sûrs pour les réfugiés à l'étranger

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Domagoj HAJDUKOVIĆ, Croatie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Face au nombre toujours élevé de migrants qui perdent la vie à bord des embarcations des passeurs, en particulier au départ de la Turquie, de la Lybie et du Maroc, les États membres devraient prendre les mesures législatives et pratiques nécessaires pour que les demandeurs d'asile puissent demander le traitement extraterritorial de leur demande à titre exceptionnel pour raisons humanitaires.

Toutefois, en tant que principe général du droit international, il convient de demander le statut de réfugié dans le pays de premier accueil sûr. Tout pays de premier accueil est tenu de recevoir et de traiter dûment ces demandes. Les réfugiés ne doivent pas être privés du droit d'asile dans un pays parce qu'un autre pays permet le traitement extraterritorial des demandes d'asile.

En outre, il est urgent de prendre des mesures pour assurer la sécurité et la protection des réfugiés et des migrants dans les pays de premier accueil, conformément aux normes prévues par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut de réfugiés, par exemple dans les camps du HCR en Turquie, en Jordanie et en Libye.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14314](#), Renvoi 4305 du 30 juin 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Domagoj Hajduković, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Normes internationales applicables aux demandes d'asile	8
2.1. Conseil de l'Europe	8
2.2. Union européenne	9
2.3. Nations Unies	10
3. Délivrance de visas au titre de l'asile à l'étranger: exemples nationaux	10
4. Critiques relatives à l'externalisation du traitement des demandes d'asile	14
5. Aspects pratiques de la délivrance à l'étranger de visas au titre de l'asile	14
5.1. Types de visas régis par le droit interne	14
5.2. Exigences procédurales	14
5.3. Transfert des personnes ayant reçu une réponse favorable	15
5.4. Assistance aux demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée	15
6. Conclusions	16

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par le nombre toujours élevé de migrants qui perdent la vie à bord des embarcations des passeurs, en particulier au départ de la Turquie, de la Lybie et du Maroc, dans leurs efforts désespérés pour atteindre les pays européens de l'autre côté de la mer Méditerranée. L'Assemblée déplore aussi les violences graves auxquelles les migrants sont exposés en Libye et dans la région du lac Tchad. Il est primordial que tous les États membres continuent de déployer des efforts concertés afin de mettre fin à ce drame humain.
2. Un nombre considérable de ces migrants peuvent demander l'asile ou d'autres formes de protection internationale. Ils ne devraient donc pas être obligés d'entreprendre un tel voyage ou d'utiliser d'autres moyens de transport illégaux qui mettent leur vie en danger outre les menaces existantes dans leurs pays d'origine. Ils devraient en revanche se voir proposer des moyens sûrs de demander l'asile, conformément à la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés.
3. Rappelant les exemples historiques de visas pour raisons humanitaires délivrés de manière extraterritoriale par Raoul Wallenberg et d'autres diplomates éminents à Budapest à la fin de la seconde guerre mondiale, l'Assemblée appelle les États membres à prendre les mesures législatives et pratiques nécessaires pour que les réfugiés puissent demander le traitement extraterritorial de leur demande de protection à titre exceptionnel pour raisons humanitaires.
4. L'Assemblée réaffirme que, en tant que principe général du droit international, il convient de demander le statut de réfugié dans le pays de premier accueil sûr et tout pays de premier accueil est tenu de recevoir et de traiter dûment ces demandes. Elle souligne qu'il n'est pas possible de déroger à cette obligation fondamentale sous prétexte qu'un pays tiers prévoit le traitement extraterritorial des demandes d'asile dans un pays de premier accueil. Les réfugiés ne doivent pas être privés du droit d'asile dans un pays parce qu'un autre pays permet le traitement extraterritorial des demandes d'asile.
5. Faisant référence à la Recommandation (97) 22 du Comité des Ministres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr, l'Assemblée rappelle que lorsqu'un pays tiers est considéré sûr, les demandes d'asile sont généralement examinées d'une manière accélérée. De ce fait, les missions diplomatiques ou consulaires des États membres dans les pays tiers sûrs pourraient procéder à ces examens non substantiels, à condition que les critères élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) soient remplis et que les requérants puissent contester le statut de pays sûr. Ce traitement extraterritorial des demandes d'asile empêcherait que des personnes soient trompées par les passeurs sur les possibilités d'asile.
6. Se référant aux lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées adoptées par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2009, l'Assemblée rappelle que les États qui font l'objet d'une demande d'asile sont tenus de s'assurer que le retour du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à un risque réel de peine de mort, de torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à des persécutions ou violations graves d'autres droits fondamentaux qui justifieraient l'octroi de protection en vertu du droit international ou national.
7. Saluant l'initiative prise par le Gouvernement français en 2017 consistant à délivrer 3 000 visas à des réfugiés en provenance du Tchad et du Niger et à organiser leur transfert vers la France, l'Assemblée observe avec regret que de nombreux États membres ne sont pas dotés d'une législation prévoyant le traitement extraterritorial des demandes d'asile pour raisons humanitaires.
8. L'Assemblée se félicite aussi du fait que le HCR a repris l'évacuation des réfugiés et des demandeurs d'asile vulnérables depuis la Lybie et prévoit des cartes de demandeur d'asile officielles pour les réfugiés syriens déclarés en Égypte, mais regrette d'avoir dû mettre fin à son programme international de détermination du statut de réfugié en 2013, en raison de l'augmentation considérable des demandes. Avec ce programme, le HCR a aidé près de 50 États à traiter les demandes d'asile et a directement aidé les demandeurs dans une vingtaine d'autres pays du monde.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2018.

9. Si des dispositions suffisantes étaient prises en matière de détermination du statut de réfugié dans les pays d'origine des requérants, dans les premiers pays d'arrivée ou dans les pays tiers, les migrants n'auraient pas à prendre des risques en entreprenant des voyages périlleux ou en faisant appel à des passeurs. Par conséquent, l'Assemblée invite les États membres:

9.1. à envisager d'introduire dans leur législation nationale, si de telles dispositions n'existent pas déjà, la possibilité de demander l'asile ou des visas pour raisons humanitaires dans les missions diplomatiques ou consulaires à l'étranger;

9.2. à définir les conditions que doivent remplir les demandeurs extraterritoriaux, telles qu'une situation d'urgence humanitaire particulière, l'impossibilité d'atteindre en toute sécurité le territoire de l'État membre concerné, les quotas pour les demandeurs, ou des exigences de sécurité incluant la présentation de documents d'identité;

9.3. à prévoir des procédures extraterritoriales spéciales pour les demandes d'asile accélérées:

9.3.1. lorsque les autorités nationales compétentes ont décidé d'octroyer généralement l'asile à une catégorie de réfugiés à titre exceptionnel pour raisons humanitaires ou autres;

9.3.2. dans le cadre du regroupement familial des réfugiés;

9.3.3. lorsque les demandeurs proviennent de pays sûrs ou se trouvent dans des pays tiers qui sont considérés comme sûrs, conformément à la Recommandation N° R (97) 22 du Comité des Ministres;

9.4. à fournir des services sociaux de base, incluant un hébergement, de la nourriture et des soins de santé aux demandeurs, lorsque cela est nécessaire, éventuellement en coopération avec le HCR ou l'Union européenne;

9.5. à fournir des informations complètes aux demandeurs sur la procédure de demande d'asile ou de visas pour raisons humanitaires, ainsi que sur les visas d'entrée régulière auxquels ils peuvent avoir accès, tels que les visas temporaires, les visas de travail et les visas d'études;

9.6. à aider les demandeurs ayant reçu une réponse favorable à organiser leur voyage vers les États membres respectifs qui leur ont accordé l'asile;

9.7. à veiller à ce que les demandeurs d'asile déboutés disposent d'un recours effectif contre le rejet de leur demande conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

9.8. à augmenter de manière significative le nombre de promesses concernant les programmes de réinstallation et d'admission humanitaire organisés par le HCR;

9.9. à s'assurer que tout moyen d'admission humanitaire ou de réinstallation n'affecte pas le droit de demander l'asile dans les États membres.

10. Se référant à ses Résolutions [2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes et [2147 \(2017\)](#) sur la nécessité de réformer les politiques migratoires européennes, l'Assemblée reconnaît que le traitement extraterritorial des demandes d'asile reste une mesure exceptionnelle et limitée en vue de l'octroi d'une protection internationale. Il est donc indispensable de prendre d'urgence des mesures supplémentaires pour assurer la sécurité et la protection des réfugiés et des migrants à l'étranger, conformément aux normes prévues par la Convention relative au statut de réfugiés.

11. Par le passé, des centres ou des zones de protection ont pu être établis, par exemple dans le cadre des Nations Unies ou de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pour les personnes déplacées de force en raison de violences ou de conflits armés. Ces centres ont apporté une sécurité temporaire aux personnes qui, autrement, auraient rempli les conditions pour une demande d'asile dans d'autres pays. L'Assemblée appelle donc les États membres à aider à mettre en place de tels centres de protection dans les pays touchés par la violence ou les conflits ou dans les pays voisins, afin d'éviter que des personnes soient contraintes de fuir dans d'autres pays par des itinéraires longs et périlleux;

12. Faisant référence aux camps établis avec succès pour les réfugiés syriens en Turquie et en Jordanie, l'Assemblée appelle les États membres et l'Union européenne à soutenir ces camps financièrement et logistiquement;

13. Saluant les projets du Conseil des réfugiés d'Italie et du HCR pour les réfugiés et les migrants en Lybie, y compris la création de zones protégées pour les enfants, l'Assemblée appelle les États membres et l'Union européenne à poursuivre une action similaire en Lybie.

14. L'Assemblée invite le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à aider les migrants qui le souhaitent en les enregistrant comme demandeurs d'asile et à mettre en place des programmes de détermination du statut de réfugié en coopération avec les pays de premier accueil sûrs ainsi que les pays tiers qui prévoient le traitement extraterritorial des demandes d'asile.

15. L'Assemblée invite l'Union européenne et ses États membres à soutenir financièrement et par le biais d'une coopération technique les États qui acceptent les personnes bénéficiant d'une protection internationale ou pour des motifs humanitaires.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se félicite des normes juridiques plus élevées en matière de protection des demandeurs d'asile définies par l'Union européenne, tout en notant que ces normes ne sont pas applicables dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe et que l'octroi du statut de réfugié et des visas humanitaires ne relève pas de la compétence législative de l'Union européenne. L'Assemblée estime par conséquent que le Conseil de l'Europe pourrait servir les intérêts de tous ses États membres, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, en établissant des normes communes dans ce domaine et en garantissant une entraide judiciaire et une coopération administrative pour des questions relatives aux réfugiés et aux migrants.
2. Se référant à sa Résolution (2018) sur le traitement extraterritorial des demandes d'asile et la création de centres sûrs pour les réfugiés à l'étranger, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 2.1. de charger le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) d'analyser si et, le cas échéant, dans quelle mesure il est nécessaire de réviser:
 - 2.1.1. l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés (STE n° 31) afin d'autoriser les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié par le biais d'une procédure extraterritoriale à transiter par le territoire d'une autre partie ou à y entrer sans visa;
 - 2.1.2. le chapitre IV de la Convention européenne sur les fonctions consulaires (STE n° 61), afin de permettre aux fonctionnaires consulaires d'un État d'envoi de délivrer des visas humanitaires ou d'octroyer le statut de réfugié aux personnes dans un État de résidence ou à bord d'un navire immatriculé dans cet État d'envoi;
 - 2.2. d'inviter les États membres à signer et à ratifier le Protocole à la Convention européenne sur les fonctions consulaires relatif à la protection des réfugiés (STE n° 61A) et à envisager de mettre à jour ce protocole au vu des défis et des exigences actuels en matière de protection des réfugiés par les services consulaires à l'étranger.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2018.

C. Exposé des motifs, par M. Domagoj Hajduković, rapporteur

1. Introduction

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a décrit 2016 comme l'année où les déplacements forcés de populations à travers le monde ont atteint des niveaux record⁴. Si le nombre de réfugiés arrivant en Europe sont repartis à la baisse en 2017, on peut considérer que les chiffres restent excessivement élevés à l'échelle internationale. Le HCR a comptabilisé 172 301 personnes arrivées par bateau en Europe et fait état de 3 139 personnes mortes ou portées disparues⁵. Face à une tragédie humaine d'une telle ampleur, souvent orchestrée par des trafiquants sans scrupules, l'Europe doit offrir des solutions alternatives sûres afin que les demandeurs d'asile puissent solliciter une protection internationale sans risquer leur vie dans des embarcations ou véhicules surpeuplés. L'une d'elles consiste à traiter les demandes d'asile dans les pays d'origine ou de transit.

2. Au paragraphe 9.4 de sa [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, l'Assemblée parlementaire invitait les États membres «à répondre positivement à la suggestion du ministre italien de l'Intérieur et d'autres d'installer des camps dans les pays d'Afrique du Nord afin de traiter les demandes d'asile et de protection internationale, dans le but d'intercepter les migrants avant qu'ils ne prennent la mer; une réflexion devrait être menée sur la possibilité d'établir des centres auxquels le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés aurait accès afin de protéger les droits de l'homme». La [Résolution 2147 \(2017\)](#) sur la nécessité de réformer les politiques migratoires européennes appelait l'Union européenne à étudier les possibilités de créer des «hotspots» hors d'Europe.

3. Le prix Raoul Wallenberg, décerné tous les deux ans par le Conseil de l'Europe, récompense des avancées importantes dans le domaine humanitaire, perpétuant ainsi la mémoire de ce grand diplomate suédois qui, entre juillet et décembre 1944, sauva près de 10 000 Juifs à Budapest en leur délivrant des «passeports de protection» et en leur donnant refuge dans des locaux diplomatiques. Des mesures du même ordre avaient été prises par M^{gr} Angelo Rotta, nonce à Budapest, qui établit plus de 15 000 «certificats de protection», par le vice-consul suisse Carl Lutz, qui rédigea quelque 8 000 «lettres de protection», par l'ambassade espagnole, qui délivra 5 200 «passeports de protection», et par l'ambassade portugaise, qui fournit près d'un millier de sauf-conduits à des Juifs ayant de la famille au Portugal, au Brésil ou dans les colonies portugaises. En outre, la Turquie a délivré de nombreux visas de transit et admis de nombreux réfugiés juifs. Ces initiatives exceptionnelles prises par les missions diplomatiques durant la seconde guerre mondiale pourraient servir d'exemple pour délivrer des visas humanitaires aux personnes qui sont aujourd'hui persécutées en proposant un traitement extraterritorial de leurs demandes par les services consulaires.

4. Le «traitement extraterritorial» désigne le fait pour un État d'examiner une demande d'asile en dehors de son territoire, mais dans l'exercice de ses compétences. Sont concernés les missions diplomatiques, les ambassades et les consulats en territoire étranger, ainsi que les navires dans les eaux internationales. Ceci vaut également pour les missions des organisations internationales, comme la Mission d'appui des Nations Unies en Libye⁶, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak⁷ et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Afghanistan⁸, ainsi que le Bureau du représentant du HCR en Syrie⁹. L'Union européenne maintient aussi des missions extraterritoriales, comme la Mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières en Libye¹⁰ et les délégations de l'Union européenne en Afghanistan¹¹, en Irak¹² et en Syrie¹³.

5. Ayant déposé une proposition de résolution en la matière¹⁴, je souhaite contribuer par le présent rapport aux débats parlementaires que la question suscite partout en Europe et à la définition d'approches communes concernant les aspects juridiques et pratiques du traitement extraterritorial des demandes d'asile. Je tiens à remercier les membres des commissions et les experts internationaux qui ont activement participé à l'élaboration du présent rapport, tout particulièrement M^{me} Carol Batchelor, directrice de la Division des

4. www.unhcr.org/globaltrends2016/ (en anglais).

5. <http://data2.unhcr.org/fr/situations/mediterranean> (en anglais).

6. <https://unsmil.unmissions.org> (en anglais).

7. www.uniraq.org (en anglais).

8. <https://unama.unmissions.org> (en anglais).

9. www.unhcr.org/syrian-arab-republic.html (en anglais).

10. https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_fr.

11. https://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan_en (en anglais).

12. https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_en (en anglais).

13. https://eeas.europa.eu/delegations/syria_en (en anglais).

14. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=23735&lang=fr>.

services de la protection internationale du HCR à Genève, M. Othman Belbeisi, chef de la mission de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Libye, et M. Leonello Gabrici, chef de la Division «Migration et sécurité humaine» au sein du Service européen pour l'action extérieure de la Commission européenne à Bruxelles.

2. Normes internationales applicables aux demandes d'asile

6. Tout traitement extraterritorial des demandes d'asile doit être effectué dans le respect des normes juridiques applicables en droit international et des obligations juridiques européennes. En conséquence, il importe de rappeler ces normes.

2.1. Conseil de l'Europe

7. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») s'applique aussi aux affaires d'asile¹⁵, bien qu'elle ne contienne pas de dispositions relatives au droit d'asile. Elle garantit cependant des droits fondamentaux s'y rapportant¹⁶, tels que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un recours effectif (article 13) et l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers (article 4 du Protocole n° 4 à la Convention (STE n° 46)). La Convention peut aussi être applicable en dehors du territoire des États membres¹⁷.

8. La Cour européenne des droits de l'homme a établi une jurisprudence en la matière. Par exemple, dans des affaires ayant pour objet l'expulsion de migrants, la Cour a conclu indirectement à la violation de l'obligation de non-refoulement en vertu du droit international, estimant que les requérants risquaient d'être soumis à la torture ou de subir d'autres violations graves des droits de l'homme¹⁸. À ce sujet, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (98) 13 sur le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹.

9. Le Comité des Ministres a aussi traité des normes en matière d'asile par le biais de sa Résolution (67) 14 sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution²⁰ et de sa Recommandation n° R (81) 6 sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile²¹. Dans sa Recommandation n° R (97) 22, il a énoncé des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr²². Il a en outre adopté, le 1^{er} juillet 2009, des lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées²³.

10. La détention des demandeurs d'asile est spécifiquement abordée dans la Recommandation Rec(2003) 5 du Comité des Ministres²⁴. S'agissant des migrants, leur détention n'est admissible, conformément à l'article 5.1.f de la Convention européenne des droits de l'homme, que «s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours».

11. L'Assemblée s'est fréquemment penchée sur la question de l'asile et des réfugiés. Dans le présent rapport, je me limiterai à mentionner la [Recommandation 434 \(1965\)](#) relative à l'application du droit d'asile aux réfugiés européens, la [Recommandation 1088 \(1988\)](#) relative au droit d'asile territorial, la [Résolution 1471 \(2005\)](#) sur les procédures d'asile accélérées dans les États membres du Conseil de l'Europe, la [Résolution 1707 \(2010\)](#) sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, et la [Résolution 1918 \(2013\)](#) «Migration et asile: montée des tensions en Méditerranée orientale».

15. [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-FR-HRFILES-09\(2001\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-FR-HRFILES-09(2001).pdf).

16. www.unhcr.org/3ead2d262.pdf.

17. Cour européenne des droits de l'homme, Fiche thématique – Jurisdiction extraterritoriale des États parties, 2016, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_FRA.pdf.

18. https://www.echr.coe.int/Documents/Seminar_background_paper_2017_FRA.pdf.

19. www.refworld.org/docid/3ae6b38e13.html (en anglais).

20. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=534d070b4.

21. www.refworld.org/pdfid/47fdb0533.pdf (en anglais).

22. www.refworld.org/docid/3ae6b39f10.html (en anglais).

23. <https://rm.coe.int/16806aff8c>.

24. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=531733814.

12. Enfin, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est lui aussi intéressé à la question des droits de l'homme des immigrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile²⁵. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a par ailleurs nommé un représentant spécial sur les migrations et les réfugiés.

2.2. Union européenne

13. L'Union européenne elle-même n'a pas compétence pour délivrer des visas ou accorder l'asile. Cependant, aux termes de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, «le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

14. Le droit de l'Union européenne régit ce sujet avec la Directive 2013/32/UE relative aux procédures d'asile, la Directive 2013/33/UE relative aux conditions d'accueil, la Directive 2011/95/UE relative aux conditions à remplir, le Règlement Dublin III n° 604/2013 et le Règlement EUODAC n° 603/2013 pour la comparaison des empreintes digitales à des fins répressives. En outre, l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux interdit le refoulement, à savoir que nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

15. La Cour de justice de l'Union européenne a précisé dans l'arrêt rendu en l'affaire *X et X c. État belge* (C-638/16), qui concernait des Syriens ayant demandé l'asile auprès de l'ambassade de Belgique à Beyrouth, que les États membres n'étaient pas tenus, en vertu du droit de l'Union, d'accorder un visa humanitaire aux personnes souhaitant se rendre sur leur territoire dans l'intention de demander l'asile, mais qu'ils demeuraient libres de le faire sur la base de leur droit national²⁶.

16. La notion de premier pays d'asile a été incorporée dans le droit de l'Union européenne²⁷. Elle est utilisée avec le concept de pays d'origine sûr²⁸ pour déterminer si une personne peut demander asile dans un autre pays. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont dressé une liste de pays d'origine sûrs²⁹ et l'Union européenne a proposé une harmonisation de ces listes à l'échelle européenne³⁰. Cependant, l'initiative d'une liste commune des pays d'origine sûrs a été malheureusement suspendue par le Conseil de l'Union européenne en 2017³¹.

17. Le droit de l'Union européenne influence aussi les pays non membres de l'Union. Bien qu'elle n'en soit pas membre, la Suisse applique par exemple le règlement Dublin III de l'Union européenne³².

18. Se fondant sur l'expérience des «hotspots» en Grèce et en Italie³³, approche dont la Cour des comptes européenne a récemment pointé les insuffisances³⁴, l'Union européenne discute depuis 2015 de la possibilité de mettre en place des centres de réfugiés à l'extérieur de l'Union européenne. La Commission européenne prépare actuellement un nouvel ensemble de propositions concernant le renvoi des migrants en situation irrégulière, la solidarité avec l'Afrique et l'ouverture de voies de migration légales vers l'Union européenne³⁵.

25. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/thematic-work/migration>.

26. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170024fr.pdf>.

27. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55da2 (en anglais).

28. www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccec/background-note-safe-country-concept-refugee-status.html (en anglais).

29. Voir par exemple la liste établie par les Pays-Bas sur le site <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/question-and-answer/list-safe-countries-of-origin> (en anglais). Voir également, pour la France, www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Droit-d-asile-liste-des-pays-d'origine-sûrs; pour l'Allemagne, www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichere-herkunftsstaaten-node.html (en anglais); et pour le Royaume-Uni, <https://www.gov.uk/government/collections/country-policy-and-information-notes>.

30. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf.

31. www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-european-list-of-safe-countries-of-origin (en anglais).

32. https://www.swissinfo.ch/eng/dublin-rules_federal-court-decision-gives-asylum-seekers-more-legal-rights-/43819384 (en anglais).

33. Parlement européen, DG Politiques internes de l'Union, «On the frontline: the hotspot approach to managing migration», 2016 (en anglais) www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU%282016%29556942_EN.pdf.

34. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_FR.pdf.

35. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_fr.htm.

2.3. Nations Unies

19. La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés est le fondement du droit international en matière d'asile et de procédures d'asile. Elle compte 145 États Parties et 146 États ont adhéré à son protocole de 1967. Cependant, elle ne prévoit aucune obligation spécifique concernant la procédure d'octroi de la protection aux réfugiés, hormis l'interdiction du refoulement énoncée à l'article 33.

20. Le HCR a publié un guide à l'usage des parlementaires nationaux qui effectue un tour d'horizon de l'asile en droit international et régional³⁶.

21. Le HCR a également publié des principes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés secourus en mer, qui incluent les principes d'accès aux procédures d'asile³⁷.

3. Délivrance de visas au titre de l'asile à l'étranger: exemples nationaux

22. À l'initiative du Président français Emmanuel Macron, les chefs d'État et de gouvernement d'Allemagne, d'Espagne, de France et d'Italie, ainsi que la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, se sont réunis à Paris le 28 août 2017 et ont adopté une déclaration conjointe avec les chefs d'État et de gouvernement du Niger et du Tchad et le Président du Conseil présidentiel libyen³⁸. Le texte comporte une annexe dans laquelle ils se déclarent favorables à la mise en place d'un dispositif juridique pour les personnes originaires des pays du Sahel qui ont besoin d'une protection internationale. Le dispositif envisagé prévoit le dépôt des demandes d'asile par l'intermédiaire de «missions de protection», en lien avec le HCR, après leur enregistrement dans le pays de premier accueil.

23. Le Gouvernement français a ensuite annoncé sa volonté d'accueillir, d'ici un an, 3000 réfugiés en provenance du Tchad et du Niger à l'issue de missions lancées dans ces deux pays pour identifier des personnes pouvant bénéficier du droit d'asile et organiser leur transfert.

24. Le HCR s'est félicité de la déclaration de Paris du 28 août 2017³⁹, mais certaines organisations non gouvernementales (ONG) internationales ont émis des critiques à propos de cette approche⁴⁰.

25. Le HCR a participé activement aux procédures de détermination individuelle du statut de réfugié, mais cette action a malheureusement été suspendue⁴¹. Bien que la responsabilité première de cet examen revienne aux États, le HCR s'en est chargé dans le cadre de son programme de détermination du statut de réfugié lorsqu'ils ne le pouvaient pas. En 2013, il a ainsi enregistré 203 200 demandes d'asile individuelles. Les retards de traitement s'accumulent néanmoins: 252 800 dossiers sont en attente d'une décision du fait de l'augmentation considérable des demandes en 2013.

26. Les législations nationales sont très différentes. Par exemple, en ce qui concerne l'Allemagne, en vertu de l'article 22 de la loi fédérale relative au séjour, à l'emploi et à l'intégration des étrangers (*Aufenthaltsgesetz*), des demandes de visas humanitaires peuvent être déposées, à titre exceptionnel, auprès des missions diplomatiques à l'étranger⁴². La Norvège a également défini des règles relatives au traitement des demandes d'asile par ses ambassades à l'étranger⁴³.

36. www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html.

37. www.unhcr.org/3e5f35e94.pdf.

38. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm.

39. www.unhcr.org/fr/news/press/2017/8/59a55689a/declaration-filippo-grandi-chef-hcr-reunion-paris-28-ao-t.html.

40. Voir par exemple Madeline Garlick, «The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims», Migration Policy Institute Europe, Bruxelles, 2015 (en anglais) <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims>; Sadaf Lakhani et Judith Reen, «External Processing of Refugee Claims: Problem or Part of the Solution? The Australian Experience», Oxford University Human Rights Blog, 2015 (en anglais), <http://ohrh.law.ox.ac.uk/external-processing-of-refugee-claims-problem-or-part-of-the-solution-the-australian-experience/>; Marie Walter-Franke, «External EU Hotspots», Institut Jacques Delors, Berlin, 2017, www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/09/20170928_EU-hotspots_Walter.pdf; Centre d'études des politiques européennes, «Offshore processing of asylum applications: Out of sight, out of mind?», Bruxelles, 2017 (en anglais) <https://www.ceps.eu/publications/offshore-processing-asylum-applications-out-sight-out-mind>.

41. www.unhcr.org/fr/determination-du-statut-de-refugie.html.

42. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_22.html (en allemand).

43. <https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-circulars/rs-2010-091e/> (en anglais).

27. Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) s'est aussi employé à rassembler d'autres informations sur les législations nationales⁴⁴. Je suis très reconnaissant à la majorité des membres du CERDP qui ont fourni des réponses souvent substantielles, lesquelles ont montré que seuls quelques États sont dotés d'une législation permettant l'octroi extraterritorial de visas humanitaires ou du statut de réfugié, tandis que d'autres législations et pratiques nationales ouvrent la voie à des procédures exceptionnelles par le biais des missions diplomatiques ou consulaires:

44. <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>.

PAYS	DÉLIVRANCE EXTRATERRITORIALE DE VISAS HUMANITAIRES	DÉTERMINATION EXTRATERRITORIALE DU STATUT DE RÉFUGIÉ
Albanie	NON	NON
Allemagne	OUI	NON
Andorre	NON	NON
Autriche	NON. Toutefois, en cas de regroupement familial, un membre de la famille d'une personne ayant obtenu le statut de réfugié ou bénéficiant d'une protection subsidiaire peut déposer une demande de visa d'entrée en vue de chercher à obtenir une protection internationale une fois dans le pays.	NON
Belgique	OUI. Les demandes de visas pour raisons humanitaires ne sont pas prévues par la loi mais dans la pratique entrent dans le champ d'application de l'une des deux catégories de visas, à savoir les visas de longue durée ou les visas de courte durée.	NON
Canada	OUI. Le Canada permet la réinstallation des personnes qui se trouvent dans une situation analogue à celle des réfugiés. Les demandeurs peuvent être admis au Canada en tant que résidents permanents pour des raisons humanitaires pour peu qu'ils répondent à la définition prévue par la Catégorie de personnes de pays d'accueil qui concerne les personnes dans une situation analogue à celles des réfugiés qui ne sont pas éligibles au statut de réfugié en vertu de la Convention. Les fonctionnaires des services de la citoyenneté et de l'immigration du Canada qui travaillent à l'étranger identifient les individus qui ont besoin de l'aide du Canada et qui semblent pouvoir réussir leur installation au Canada.	OUI. Le demandeur doit remplir les critères de la définition prévue par la Catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières. Les bureaux des visas n'examineront que les demandes qui leur auront été transmises par les organisations d'orientation des réfugiés tel que le HCR ou celles qui seront accompagnées par un parrainage privé.
Croatie	NON	NON
Espagne	NON. Les services consulaires espagnols peuvent toutefois délivrer un visa pour l'Espagne en vue d'une demande d'asile (visa pour raisons humanitaires) mais cette possibilité est à la discrétion du consul.	NON
Estonie	NON	NON
Finlande	NON	NON
France	OUI. Les services consulaires français ont compétence pour délivrer des visas de longue durée en vue d'une demande d'asile dès l'arrivée (visa pour raisons humanitaires). Cette pratique n'est pas prévue par la loi; les autorités ont un pouvoir discrétionnaire pour décider de délivrer ce type de visa.	NON. Toutefois, le Président français a adopté une déclaration conjointe avec les chefs d'État et de gouvernement du Niger et du Tchad et le Président du Conseil présidentiel libyen. Par ce texte, ils se déclarent favorables à la mise en place d'un dispositif juridique pour les personnes originaires des pays du Sahel qui ont besoin d'une protection internationale. Le dispositif envisagé prévoit le dépôt des demandes d'asile par l'intermédiaire de «missions de protection», en lien avec le HCR, après leur enregistrement dans le pays de premier accueil.
Hongrie	NON	NON
Islande	NON	NON
Irlande	NON	NON
Israël	OUI. Les services diplomatiques/consulaires à l'étranger peuvent délivrer des visas pour raisons humanitaires. Le ministère de l'Intérieur peut aussi octroyer un visa pour une raison spéciale (qui n'est pas définie).	NON
Lettonie	NON	NON
Lituanie	NON	NON

PAYS	DÉLIVRANCE EXTRATERRITORIALE DE VISAS HUMANITAIRES	DÉTERMINATION EXTRATERRITORIALE DU STATUT DE RÉFUGIÉ
Luxembourg	NON	NON
Monténégro	OUI. Les services consulaires/diplomatiques du Monténégro traitent les demandes de visas, et peuvent ensuite prolonger la durée des visas pour raisons humanitaires.	NON
Pays-Bas	OUI. Les services consulaires ou diplomatiques à l'étranger peuvent délivrer des visas de courte durée pour des raisons humanitaires. Ces services peuvent aussi octroyer des visas permettant de demander l'asile dès l'arrivée dans le pays.	OUI. Des visas de longue durée sont délivrés à des personnes dont le statut de réfugié a déjà été déterminé dans le cadre d'une réinstallation (individus proposés par le HCR puis sélectionnés par les agents néerlandais).
Norvège	NON	NON
Pologne	OUI	NON. Toutefois, un étranger peut demander l'asile tandis qu'il séjourne à l'étranger puis se rendre en Pologne sur la base d'un visa national octroyé par les services diplomatiques ou consulaires polonais, afin de prendre part à la procédure d'asile.
Portugal	NON	NON
Royaume-Uni	NON	NON
Saint-Marin	OUI. Des permis de séjour extraordinaires peuvent être accordés à des étrangers pour des raisons humanitaires spécifiques.	NON
Serbie	NON	NON
République slovaque	NON	NON
Slovénie	NON	NON
Suède	NON	NON. Il est possible de déposer une demande d'asile dans un service consulaire ou diplomatique suédois à l'étranger. Elle sera ensuite transmise à l'Office suédois des migrations. Elle ne pourra toutefois pas être traitée, car le demandeur n'est pas présent en Suède.
République tchèque	NON	NON
Turquie	NON. La Turquie délivre des permis de séjour humanitaires pour les victimes identifiées en Turquie seulement. Selon le Programme d'aide aux victimes, des permis de séjour de courte durée (6 mois) sont accordés aux victimes de la traite d'êtres humains au cours de leur traitement, de leurs soins de santé et de leurs procédures judiciaires	NON
Ukraine	NON	NON

28. Par ailleurs, dans plusieurs pays, les autorités ont mis en place un site web offrant des informations en langues étrangères relatives aux conditions à remplir pour obtenir l'asile et indiquant les chances de voir la demande aboutir. Ces informations ne préjugent en rien de la décision qui sera prise après le traitement du dossier en bonne et due forme, mais peuvent néanmoins être utiles aux demandeurs d'asile potentiels se trouvant à l'étranger.

29. L'asile extraterritorial ou les visas humanitaires délivrés de manière extraterritoriale sont à distinguer des procédures de contrôle des passagers avant embarquement mises en place par exemple par le Royaume-Uni, le Canada ou les États-Unis dans les aéroports étrangers. Ces contrôles en amont visent à identifier les personnes non autorisées à entrer dans le pays, avant même qu'elles ne quittent le territoire étranger. Lorsque ces procédures sont appliquées dans le but d'empêcher les membres d'un groupe ethnique particulier de demander l'asile, un tel profilage peut constituer une violation des obligations de lutte contre la discrimination, comme l'a affirmé la Chambre des Lords britannique dans l'arrêt rendu le 9 décembre 2004 dans l'affaire *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and Others* (Appellants)⁴⁵.

4. Critiques relatives à l'externalisation du traitement des demandes d'asile

30. Le traitement extraterritorial des demandes d'asile fait l'objet de recherches juridiques depuis de nombreuses années⁴⁶. Cependant, la création de centres de réfugiés hors d'Europe a aussi donné lieu à des critiques⁴⁷.

31. Les initiatives européennes devraient par ailleurs éviter les écueils constatés dans le cadre de la solution imaginée par l'Australie. Au cours des vingt dernières années, environ 60 000 personnes sont arrivées en Australie par la mer. De 2001 à 2007, l'Australie a transféré les demandeurs d'asile vers des centres de rétention aménagés sur des îles du Pacifique, mais a abandonné cette pratique en 2008 puis fermé ces installations par la suite, comme le centre de traitement régional de Manus en Papouasie-Nouvelle-Guinée, fermé le 31 octobre 2017⁴⁸. Le sort des demandeurs d'asile dans ces centres fermés reste une grave source de préoccupation.

5. Aspects pratiques de la délivrance à l'étranger de visas au titre de l'asile

5.1. Types de visas régis par le droit interne

32. Une personne peut solliciter l'asile ou demander à bénéficier d'autres formes de protection internationale, comme la protection subsidiaire en vertu du droit de l'Union européenne, ou la protection temporaire accordée par certaines lois nationales. Les demandeurs pourront avoir besoin d'un conseil juridique sur les différents types de visas existants, afin de faire le bon choix.

33. En outre, le droit interne peut prévoir la délivrance de visas humanitaires dans des circonstances exceptionnelles. Étant donné la nature exceptionnelle de tels visas, des procédures d'exception, comme la délivrance extraterritoriale de ces visas, apparaissent moins problématiques.

34. Enfin, il est possible de demander des visas en vue d'un regroupement familial. Pour cette catégorie de visas, différentes formalités sont requises, et notamment apporter la preuve de l'existence de liens familiaux. Le traitement extraterritorial de ce type de visas pourrait empêcher les membres de la famille d'entrer dans un pays sans visa.

5.2. Exigences procédurales

35. Pendant l'instruction de leur dossier, les demandeurs d'asile pourront avoir besoin d'un hébergement, d'un accompagnement et d'une aide (nourriture et habillement, accès aux soins et assistance juridique) pendant toute la durée de la procédure. À cet égard, la Directive 2013/33/UE relative aux conditions d'accueil établit les normes applicables au sein de l'Union européenne.

36. Les directives européennes pourraient ne pas être applicables aux procédures se déroulant en dehors du territoire de l'Union. Quant à la Convention relative au statut des réfugiés, elle ne contient pas de règles régissant spécifiquement le traitement des demandes d'asile. Le HCR a néanmoins publié des lignes directrices visant à garantir des procédures d'asile équitables et efficaces, qui pourraient guider les autorités nationales pour le traitement des demandes à l'étranger⁴⁹.

37. Dans ce contexte, le rapport de décembre 2010 du comité consultatif sur les questions migratoires du Gouvernement néerlandais⁵⁰ ne se contente pas de rendre compte des débats et de présenter une description détaillée de certaines approches nationales. Il souligne aussi que les demandeurs déboutés à

45. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-1.htm> (en anglais).

46. Voir, par exemple, Maarten den Heijer, «Europe and Extraterritorial Asylum», Université de Leyde, 2011 (en anglais), <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16699/000-Heijer-07-03-2011.pdf>.

47. Voir, par exemple, le bureau de la Croix-Rouge auprès de l'Union européenne, «Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward», Bruxelles, 2015 (en anglais) https://redcross.eu/uploads/files/Latest%20News/europe%20in%20crisis/Europe%20in%20Crisis_Dr%20Moreno-Lax_final.pdf.

48. Voir, par exemple, Refugee Council of Australia, communiqué de presse du 1^{er} novembre 2017 (en anglais) <https://www.refugeecouncil.org.au/media/refugee-council-calls-government-transparency-manus-alternatives/>.

49. www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html (p. 152-219).

50. Advisory Committee on Migration Affairs, «External Processing», rapport rédigé par le comité consultatif à l'intention du ministre néerlandais de l'Immigration et de l'Asile, La Haye, 2010 (en anglais) <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/09/Advies-ACVZ-NR32-ENG-2010.pdf>.

l'issue d'une procédure extraterritoriale doivent avoir la possibilité de demander un réexamen de la décision par les instances nationales. Celles-ci pourraient exiger des procédures spéciales accessibles aux demandeurs à l'étranger.

38. Il ressort des derniers chiffres publiés par Eurostat, l'Office statistique de l'Union européenne, que 46 % des demandeurs d'asile se sont vu octroyer l'asile ou une protection subsidiaire par des États membres de l'Union européenne⁵¹.

39. L'examen d'un nombre élevé de demandes d'asile constitue néanmoins un fardeau pour les autorités nationales. En Allemagne, par exemple, le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (office fédéral des migrations et des réfugiés dont le siège est à Nuremberg) a rendu près de 500 000 décisions en 2017 et dépensé 20 millions d'euros en frais de justice du fait des plus de 200 000 recours formés à l'encontre de ces décisions⁵².

40. Par ailleurs, le comité consultatif néerlandais a conclu que l'interdiction du refoulement énoncée à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés pourrait ne pas être applicable aux actes accomplis en dehors du territoire d'un État, alors que les obligations découlant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient également applicables dans un contexte extraterritorial⁵³.

5.3. Transfert des personnes ayant reçu une réponse favorable

41. En cas de décision positive, le demandeur d'asile doit évidemment être transféré vers le pays qui a accordé l'asile.

42. Selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le coût du traitement des dossiers et de l'hébergement des demandeurs d'asile s'élèverait à près 10 000 euros par demande la première année⁵⁴. En 2015 par exemple, au plus fort de la crise migratoire en Europe, l'Allemagne a dépensé 16 milliards d'euros pour 900 000 demandeurs d'asile en Allemagne et la Suède six milliards d'euros pour 163 000 demandeurs d'asile en Suède.

43. Les demandeurs pourraient exprimer une préférence pour certains pays européens plutôt que d'autres, suivant les possibilités légales d'obtenir une protection internationale ainsi que les conditions de vie en général. Par conséquent, pour être viable, le traitement extraterritorial des demandes d'asile devrait s'inscrire dans le cadre d'une approche européenne commune. Cependant, les demandeurs ayant reçu une réponse favorable à l'issue des procédures extraterritoriales auraient probablement du mal à obtenir une relocalisation dans des États membres de l'Union européenne, dans la mesure où cela nécessiterait une décision des États membres de l'Union européenne⁵⁵.

44. Un dispositif spécifique d'appui aux pays accueillant des réfugiés pourrait s'avérer indispensable. L'Union européenne soutient financièrement ses États membres et d'autres États par le biais de divers programmes. À noter en particulier le Fonds Asile, Migration et Intégration, doté d'un budget de 3,137 milliards d'euros pour la période 2014-2020⁵⁶, ainsi que la facilité de l'Union européenne en faveur des réfugiés en Turquie, dotée d'un budget de 3 milliards d'euros pour la période 2016-2017⁵⁷. Face à l'afflux sans précédent de réfugiés en provenance de Syrie, l'Union européenne et ses États membres ont recours à différentes modalités de financement de l'aide. Plus de 10,4 milliards d'euros ont été mobilisés depuis le début de la crise en 2011⁵⁸.

5.4. Assistance aux demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée

45. Beaucoup des demandeurs d'asile déboutés pourraient ne pas vouloir retourner dans leur pays d'origine. Il est par conséquent essentiel d'apporter un soutien à ces personnes, de même qu'au pays sur le territoire duquel elles sont physiquement présentes.

51. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Decisions_on_asylum_applications.

52. Voir, par exemple (en anglais) www.dw.com/en/almost-half-of-rejected-asylum-seekers-in-germany-winning-on-appeal/a-42155593.

53. *Ibid.*, p. 33.

54. <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>.

55. Voir à ce propos l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur la relocalisation des réfugiés depuis la Grèce et l'Italie, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091fr.pdf>.

56. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

57. https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_fr.pdf.

58. http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_fr.

6. Conclusions

46. Il existe très peu d'exemples – d'autant plus louables qu'ils sont rares – de cas où des visas ont été délivrés à l'étranger au titre de l'asile pour raisons humanitaires. Le droit interne de certains États membres permet en principe la délivrance de visas humanitaires ou de visas en vue d'une demande d'asile par l'intermédiaire de leurs services diplomatiques ou consulaires à l'étranger.

47. L'Union européenne n'a pas compétence pour délivrer des visas au titre de l'asile ni aucun autre type de visa pour le territoire des États membres, mais les États peuvent s'entendre au niveau européen sur des questions telles que les procédures d'asile, les conditions d'accueil des demandeurs et la réinstallation des personnes sous protection internationale. L'Union européenne peut en outre apporter un soutien financier ou aider par le biais de la coopération technique les États membres qui acceptent des personnes bénéficiant de la protection internationale ou pour des motifs purement humanitaires.

48. En vertu du droit international, les intéressés doivent demander l'asile ou un visa humanitaire dans le premier pays où ils arrivent après avoir fui leur propre pays. Cependant, certains de ces pays de première arrivée pourraient ne pas être à même de fournir des conditions d'accueil appropriées à toutes les personnes recherchant la protection internationale.

49. Les Nations Unies sont généralement présentes dans les pays de première arrivée des demandeurs d'asile par l'intermédiaire du HCR et d'autres institutions et organes des Nations Unies, qui fournissent une assistance aux personnes en quête de protection internationale ainsi qu'aux autorités nationales chargées d'examiner les demandes d'asile. Les Nations Unies peuvent aussi aider à la relocalisation et à la réinstallation des personnes sous protection internationale ou au retour des personnes qui n'ont pas réussi à obtenir une protection internationale.

50. Des États tiers doivent délivrer des visas au titre de l'asile ou des visas humanitaires lorsque les conditions dans les pays de première arrivée sont inappropriées, par exemple en raison d'un afflux massif de réfugiés ou au motif que les normes en matière de droits de l'homme ne sont pas respectées dans le pays concerné. Les Nations Unies peuvent contribuer à apprécier la situation concrète des intéressés et apporter une assistance aux services diplomatiques ou consulaires des États pour le traitement extraterritorial des demandes d'asile.

51. Les personnes secourues par des bateaux dans les eaux internationales doivent pouvoir demander l'asile dans le premier port sûr, conformément au droit international. Aux termes de l'annexe à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes, lorsqu'une phase de détresse est déclarée, il faut en aviser «les autorités consulaires ou diplomatiques intéressées et, si l'événement concerne un réfugié ou un expatrié, le siège de l'organisation internationale compétente».