

# **Étude relative au postulat 23.4490 « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger »**

Sur mandat  
du Secrétariat d'État aux migrations

Migration Experts Group (MEG), Berne

Dr h.c. Mario Gattiker

Prof. Dr Alberto Achermann

Dr Steffen Angenendt

Dr Eduard Gnesa

[info@migrationexperts.ch](mailto:info@migrationexperts.ch)

Berne, le 31 juillet 2025



<b>1. Introduction, problématique, mandat .....</b>	<b>6</b>
1.1. Mandat .....	6
1.2. Méthode .....	6
1.3. Aperçu de la structure de l'étude .....	7
<b>2. Cadre juridique international et européen .....</b>	<b>7</b>
2.1. Droits humains .....	8
2.2. Régime d'asile européen commun (RAEC) et droit Schengen.....	11
2.2.1. Dublin et RAEC .....	11
2.2.1. De lege lata .....	11
2.2.1.2. De lege ferenda.....	13
2.2.2. Directive sur le retour .....	15
2.2.2.1. De lege lata .....	15
2.2.2.2. De lege ferenda.....	16
2.3. Convention de Genève relative au statut des réfugiés et système international de protection 17	
2.4. Droit international public général : les « Draft Articles on the Expulsion of Aliens » de la Commission du droit international (CDI) .....	18
<b>3. Modèles, approches et discussions actuels.....</b>	<b>19</b>
3.1. Aperçu .....	19
3.2. Précurseurs et évolutions.....	22
3.3. Approches actuelles en matière d'externalisation pour les procédures et/ou l'octroi d'une protection.....	24
3.3.1. Union européenne : la déclaration UE-Turquie .....	24
3.3.2. Approches d'externalisation de certains États membres de l'UE.....	26
3.3.2. Modèle Italie-Albanie.....	26
3.3.2.2. Danemark.....	31
3.3.2.3. Discussions en Allemagne .....	33
3.3.2.4. Un exemple concret : la Tunisie, partenaire de coopération de l'UE et pays tiers potentiel pour l'externalisation ? .....	35
3.3.3. Approches d'externalisation par des États non membres de l'UE .....	37
3.3.3.1. Accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda.....	37
3.3.3.2. Australie .....	40

3.3.4.	Évaluation du point de vue des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile ainsi que des experts et expertes.....	41
3.3.4.1.	Aspects fondamentaux.....	42
3.3.4.2.	Protection des réfugiés et des droits humains .....	44
3.3.4.3.	Questions liées à la mise en œuvre.....	46
3.3.4.4.	Perspectives des potentiels pays partenaires.....	46
3.3.4.5.	Coûts .....	48
3.3.4.6.	Évolutivité .....	49
3.3.5.	Évaluation du point de vue du MEG .....	50
3.4.	<i>Exécution des renvois vers des pays tiers en dehors de l'espace Schengen/Dublin .....</i>	<i>51</i>
3.4.1.	Initiatives et contexte politiques.....	51
3.4.2.	Expériences acquises à ce jour.....	52
3.4.2.1.	L'accord (échoué) entre la Suisse et le Sénégal .....	52
3.4.2.2.	Accords conclus par Israël avec l'Ouganda et le Rwanda pour des « départs volontaires » vers des pays tiers.....	53
3.4.2.3.	Renvois vers des pays tiers dans des cas individuels : l'affaire Zaoui .....	53
3.4.3.	Propositions au niveau de l'UE : création de « centres de retour » .....	54
3.4.4.	Évaluation du point de vue de la MEG .....	56
3.5.	<i>Concepts et solutions alternatifs .....</i>	<i>57</i>
3.5.1.	États-Unis : « Safe Mobility Offices » .....	57
3.5.2.	Union européenne : programmes de protection régionaux.....	59
3.5.3.	Union européenne et HCR : mécanismes de transit d'urgence avec le Niger et le Rwanda 61	
<b>4.</b>	<b>Exigences relatives à une politique d'externalisation et de renvoi.....</b>	<b>63</b>
4.1.	<i>Fiabilité juridique .....</i>	<i>63</i>
4.2.	<i>Durabilité et gouvernance .....</i>	<i>64</i>
4.3.	<i>Cohérence de la politique étrangère .....</i>	<i>64</i>
4.4.	<i>Rapport coûts-bénéfices .....</i>	<i>65</i>
4.5.	<i>Aspects géographiques.....</i>	<i>65</i>
<b>5.</b>	<b>Options pour la Suisse .....</b>	<b>66</b>
<u>5.1.</u>	<u>Options pour la Suisse dans les domaines de l'externalisation des procédures d'asile et du retour .....</u>	<u>66</u>

5.1.1. Situation initiale.....	66
5.1.2. Intérêts des États tiers disposés à accepter l'externalisation.....	66
5.1.3. Contreparties possibles de la part de la Suisse.....	68
5.1.4. Bases légales dans le droit national.....	70
5.1.5. Projet pilote.....	71
5.1.6. Viser des coalitions de pays.....	73
<b>5.2. Pistes alternatives.....</b>	<b>73</b>
5.2.1. Situation initiale.....	73
5.2.2. Un ensemble de mesures s'impose.....	74
5.2.2.1. Mesures de politique intérieure.....	74
5.2.2.2. Mesures européennes.....	75
5.2.3. Mesures de politique migratoire extérieure dans les États tiers et les États d'origine.....	75
5.2.3.1. Aperçu.....	75
5.2.3.2. Domaine d'action « routes migratoires ».....	77
5.2.3.3. Domaine d'action « migrations secondaires ».....	77
5.2.3.4. Renforcement de la focalisation et extension des crédits existants.....	78
<b>6. Résumé avec conclusions.....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE I : Documents et rapports, bibliographie.....</b>	<b>84</b>
1. Documents et rapports officiels.....	84
2. Bibliographie.....	87
<b>ANNEXE II : Entretiens.....</b>	<b>91</b>
1. Entretiens avec des représentants de gouvernements.....	91
2. Entretiens avec des représentants des ambassades suisses.....	92
3. Entretiens avec des représentants d'organisations internationales, d'ONG et des experts et expertes.....	92
<b>ANNEXE III : Prises de position du groupe d'accompagnement de l'étude.....</b>	<b>94</b>

## 1. Introduction, problématique, mandat

### 1.1. Mandat

Dans le cadre du postulat 23.4490 « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », le Conseil fédéral a été chargé, le 28 février 2024, de dresser un état des lieux sur la conduite des procédures d'asile à l'étranger et l'exécution des renvois vers des États tiers. L'analyse doit être réalisée dans le but de garantir le respect des normes suisses et de dégager de nouvelles voies pour la Suisse. Dans son exposé des motifs, le Conseil fédéral demande que les conditions-cadres et les possibilités d'exécution des procédures d'asile à l'étranger soient analysées et que leurs avantages et inconvénients soient mis en évidence. Les conditions-cadres de l'exécution des renvois dans des États tiers doivent également être analysées et des possibilités doivent être dégagées et évaluées. Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat. Celui-ci a été accepté par le Conseil des États le 28 février 2024.

Le 27 septembre 2024, le Secrétariat d'État aux questions de migration (SEM) a chargé le « Migration Experts Group » (MEG) à Berne de réaliser cette étude. Conformément à l'appel d'offres, l'étude doit comporter trois volets : (1) une analyse des réflexions et des efforts concrets, notamment des États européens, visant à délocaliser les procédures d'asile vers des États tiers ; (2) une analyse des propositions visant à renvoyer les requérants d'asile déboutés dans des États tiers, et (3) une analyse de la transposabilité en Suisse ou de la faisabilité de telles approches en Suisse, y compris une discussion sur les approches qui sont juridiquement admissibles, opérationnelles et efficaces et qui pourraient donc faire l'objet d'un examen approfondi.

Conformément à l'appel d'offres, le mandat doit également tenir compte de la réputation internationale de la Suisse et de son rôle en tant que pays hôte d'organisations internationales (« Genève internationale »), en particulier dans les domaines de l'asile, de la migration et des droits humains. Il convient également d'analyser le point de vue des États tiers avec lesquels des accords sont conclus.

Des échanges réguliers ont eu lieu entre le MEG et la direction du projet du SEM. Trois réunions ont été organisées avec le groupe d'accompagnement mis en place pour le projet, composé de représentants du SEM, ainsi qu'avec le comité consultatif également créé, composé d'experts et d'expertes d'autres départements et de la société civile. Le rapport final a été remis le 31 juillet 2025.

### 1.2. Méthode

La procédure et la méthode de travail ont été convenues avec le SEM de la manière suivante.

En ce qui concerne la conduite des procédures d'asile à l'étranger, il convient d'analyser les expériences et les réflexions de l'Italie, du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Allemagne et d'autres États ainsi que de l'UE. En ce qui concerne l'exécution des renvois, il convient de prendre en considération les considérants de la motion (rejetée) Müller 23.3176 relative au rapatriement des Érythréens déboutés vers un pays tiers. Entre-temps, le Conseil des États a adopté une motion similaire (Gössi, 23.4440) qui demande la conclusion d'un accord de transit avec un pays tiers « pour y envoyer les Érythréens dont la demande d'asile a été rejetée ».

L'étude doit donc porter sur deux thèmes distincts (procédures d'asile à l'étranger et exécution des renvois). Ces thèmes présentent toutefois des points communs qui ressortent notamment dans le débat concernant les « pays tiers sûrs » et les « pays d'origine sûrs » dans le contexte de la récente réforme du régime d'asile européen commun (RAEC). Ces liens font également l'objet de la présente étude.

L'étude doit analyser les traités existants, la pratique du droit international et la jurisprudence nationale et internationale. Des entretiens et des discussions de fond doivent être menés avec des représentants d'États et d'organisations internationales, ainsi qu'avec des experts et expertes afin d'être en mesure d'évaluer la mise en œuvre des propositions, les problèmes et les obstacles ainsi que le rapport coût-bénéfice.

En outre, une analyse globale des opportunités et des limites des modèles de transfert doit être réalisée et de nouvelles approches et questions relatives à la faisabilité juridique en droit suisse doivent être développées. Le MEG doit examiner et interpréter les faits disponibles pour l'étude, ainsi que procéder à une analyse de la littérature.

### 1.3. Aperçu de la structure de l'étude

Après le chapitre 1 introductif (mandat et méthode), l'étude traite au chapitre 2 du cadre juridique, puis des modèles, approches et discussions actuels, en tenant compte des propositions au niveau de l'UE au chapitre 3. Les exigences relatives à une politique d'externalisation et de renvoi sont abordées au chapitre 4. L'étude se conclut au chapitre 5 par une présentation des options pour la Suisse, y compris des approches innovantes et leur faisabilité par la Suisse ou en coopération avec des États européens.

## **2. Cadre juridique international et européen**

Les explications suivantes ont pour but de présenter succinctement le cadre juridique international et européen auquel doivent se conformer les propositions et les modèles actuels en matière d'externalisation des procédures d'asile et de renvoi vers des États tiers.<sup>1</sup> À l'exception des dispositions relatives au non-refoulement figurant à l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale suisse (Cst.), qui correspondent à l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'art. 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CG), le droit national est de nature dispositif et pourrait être adapté si nécessaire.

Les dispositions régissant le concept actuel d'État tiers se trouvent à l'art. 6a de la loi sur l'asile (LAsi). Selon celui-ci, le Conseil fédéral peut désigner, outre les États membres de l'UE et de l'AELE, d'autres États dans lesquels il estime que le requérant d'asile est à l'abri de toute persécution (États d'origine ou de provenance sûrs) ou bénéficie d'une protection effective contre le refoulement (États tiers sûrs). La qualification d'un État tiers comme sûr a pour

---

<sup>1</sup> Concernant le cadre juridique des délocalisations et des solutions avec les pays tiers, cf. également *Daniel Thym*, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Konstanz, 3 avril 2024 (cit. Thym, Gutachten) ; *Pauline Endres de Oliveira*, Drittstaatenlösungen – eine rechtliche Einordnung, ASYL 2024/4, p. 3 ss (cit. Endres de Oliveira, Drittstaatenlösungen) ; *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Abschlussbericht «Asylverfahren in Drittstaaten», avril 2025.

conséquence que le SEM n'entre généralement pas en matière sur la demande d'asile d'une personne qui peut retourner dans ledit pays où elle séjournait auparavant (art. 31a, al. 1, let. a, LAsi). Les demandes émanant de personnes qui peuvent se rendre dans un État tiers qui est responsable de l'exécution de la procédure d'asile en vertu d'un traité international (art. 31, al. 1, let. b, LAsi ; compétence Dublin) donnent également lieu à une non-entrée en matière. En outre, une décision de non-entrée en matière peut être prise lorsque les requérants d'asile peuvent retourner dans un État tiers où ils ont séjourné auparavant (let. c) ou lorsqu'ils peuvent poursuivre leur voyage vers un État tiers pour lequel ils disposent d'un visa et dans lequel ils peuvent demander une protection (let. d). Enfin, il n'est pas donné suite à la demande d'une personne en quête d'asile si elle peut poursuivre son voyage vers un État tiers dans lequel vivent des proches parents ou des personnes avec lesquelles elle entretient des liens étroits (let. e). Selon l'état actuel du droit, le concept suisse d'État tiers repose donc – à l'exception de la règle de compétence Dublin – sur l'existence de liens particuliers avec l'État tiers concerné, entraînant l'irrecevabilité de la demande d'asile. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois que si le retour dans l'État tiers concerné est effectivement possible. Un séjour, même prolongé, dans un État tiers n'entraîne donc pas l'exclusion du droit d'asile si le retour est impossible.<sup>2</sup> La qualification d'un État tiers comme sûr au sens de l'art. 6a LAsi a en revanche des conséquences (seulement) en matière de délais de recours (conformément à l'art. 108, al. 3, le délai est de cinq jours ouvrables, y compris contre les décisions matérielles).

## 2.1. Droits humains

Les débats autour de nouvelles approches possibles, qu'il s'agisse de l'externalisation de la protection ou des procédures d'asile, ou encore du renvoi vers des États tiers, se concentrent sur la question de la compatibilité avec le principe de non-refoulement découlant des droits humains, notamment de l'art. 3 CEDH (ou de l'art. 25, al. 3, Cst.), de la Convention de l'ONU contre la torture (art. 3 CAT), de l'art. 7 du Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU) ou encore de la Convention relative aux droits de l'enfant. A cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH)<sup>3</sup>, du Comité contre la torture de l'ONU, du Comité des droits de l'homme en tant qu'organe de surveillance du Pacte II de l'ONU ainsi que des tribunaux nationaux joue un rôle central s'agissant de l'interdiction du renvoi en cas de risque de torture, de traitements ou peines inhumains ou dégradants, ou en cas de violations graves d'autres droits de la CEDH dont la substance serait violée (par exemple, art. 2, droit à la vie ; art. 4, protection contre l'esclavage et la traite des êtres humains). La pratique en matière de droits humains se concentre de plus en plus sur le caractère inhumain de l'expulsion elle-même lorsque la personne concernée risque de subir dans le pays

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails, cf. ci-dessous, ch. 5.1.4.

<sup>3</sup> Pour plus de détails à ce sujet, cf. notamment *Fanny de Weck*, Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN-Convention against Torture, Leiden/Boston 2017, p. 38 ss.

de destination de graves violations des droits humains, susceptibles également d'affecter sa situation économique, sociale et culturelle.<sup>4</sup>

L'obligation de respecter le principe de non-refoulement incombe à tout État qui, par ses actes (refoulement, renvoi, expulsion et extradition), est responsable du fait qu'une personne soit finalement soumise à la torture ou à des traitements inhumains, même s'il ne commet pas lui-même cette violation. Il convient de respecter impérativement la très riche jurisprudence de la CrEDH et des tribunaux nationaux, que ce soit dans les cas de renvois vers l'État d'origine, de transferts au titre du règlement Dublin ou de renvois vers des États tiers (aux fins d'octroi d'une protection, de l'exécution d'une procédure d'asile ou en tant que « plaque tournante » pour le retour vers l'État d'origine). Il est également impératif que les allégations pertinentes, dans la mesure où elles semblent recevables, soient examinées au cas par cas avant l'éloignement du territoire national.

Dans son arrêt de 2012 rendu dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*<sup>5</sup>, la CrEDH a estimé qu'un État membre de l'UE qui exerce sa juridiction sur une personne susceptible de bénéficier d'une protection – même si cette personne se trouve dans des eaux internationales, dans des zones frontalières ou sur le territoire d'un autre État –, ne peut la renvoyer dans un pays où elle risque d'être soumise à des persécutions, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, et que cette personne ne peut être expulsée vers un pays qui l'expose à ces risques.

La jurisprudence relative à la licéité des transferts Dublin revêt une importance particulière dans le contexte de la présente étude, car le système Dublin constitue d'un point de vue conceptuel un « modèle d'externalisation » dans lequel la responsabilité pour les procédures d'asile et, le cas échéant (en cas de décision positive), l'octroi de la protection est transférée à un « État tiers » (l'État Dublin compétent). Le règlement Dublin III lui-même prévoit (art. 3, al. 2, par. 2) qu'il peut s'avérer impossible de transférer un demandeur vers l'État Dublin initialement désigné comme responsable s'il y a « de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 [interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants] de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ».

---

<sup>4</sup> Mariana Forolla Vallandro do Valle, *Fleeing Deprivation, Non-Refoulement Obligations from Economic, Social and Cultural Rights*, *International Journal of Refugee Law* 36 n° 4, 2024, p. 353 ss, avec de nombreuses références à la pratique des organes de protection des droits de l'homme.

<sup>5</sup> CrEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, 23 février 2012.

Les normes correspondantes développées par la jurisprudence (voir, pour la Suisse, les arrêts du TAF concernant l'Italie<sup>6</sup>, la Bulgarie<sup>7</sup>, la Hongrie<sup>8</sup>, la Croatie<sup>9</sup>, etc.) peuvent être transposées aux modèles d'externalisation, même si, dans le contexte des États non européens, un critère moins strict peut être appliqué, étant donné que, dans le cadre du système de Dublin, le respect des règles du RAEC a également une importance juridique.<sup>10</sup> Toutefois, en comparaison avec un renvoi dans l'État d'origine, des standards au moins équivalents, voire plus élevés, doivent être exigés de l'État tiers, car une personne dispose généralement, dans son pays d'origine, d'alternatives en matière de droits économiques, sociaux et culturels en raison de sa nationalité et (le plus souvent) de son réseau familial et social.

En ce qui concerne l'expulsion de requérants d'asile *vers des États tiers*, la Grande Chambre de la CrEDH a rendu un arrêt de principe dans *l'affaire Ilias et Ahmed c. Hongrie*, selon lequel, en cas d'expulsion vers un État tiers (en l'espèce, la Serbie) sans examen préalable au fond de la demande d'asile, il convient d'examiner de manière approfondie si l'État tiers concerné offre des garanties suffisantes quant à l'accès à une procédure d'asile efficace, afin que les personnes ne soient pas renvoyées, directement ou indirectement, vers leur État d'origine ou de provenance sans examen suffisant du risque de traitement contraire à la convention.<sup>11</sup>

Même en cas de renvoi vers des pays situés hors d'Europe, la CEDH reste juridiquement contraignante. Tous les États contractants doivent respecter toutes leurs obligations en matière de droits humains à partir du moment où ils exercent un « contrôle effectif » sur une personne concernée.<sup>12</sup> Cela vaut manifestement pour les demandeurs d'asile qui ont déjà atteint le territoire d'un État partie à la CEDH. Cela s'applique toutefois également aux personnes secourues en mer par les autorités d'un État partie à la CEDH dans le cadre d'opérations de sauvetage en mer.<sup>13</sup>

De même, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a estimé, au sujet de la politique australienne d'externalisation des procédures d'asile et d'octroi de la protection vers Nauru et l'île

---

<sup>6</sup> Par exemple, arrêt TAF D-4235/2021 du 19 avril 2022, concernant des personnes souffrant de graves problèmes de santé, selon lequel des garanties individuelles doivent être obtenues (uniquement) dans le cadre de la procédure de reprise ; arrêt TAF F-6330/2020 du 18 octobre 2021, selon lequel la législation italienne offre désormais des garanties suffisantes pour un hébergement adéquat des familles, après le retrait du « décret Salvini ».

<sup>7</sup> Arrêt TAF F-7195/2018 du 11 février 2020 : bien qu'il n'y ait pas de lacunes systémiques et donc pas de suspension totale des transferts, des violations de l'art. 3 CEDH sont toutefois possibles dans des cas individuels. S'agissant des requérants d'asile particulièrement vulnérables, transfert uniquement après un examen approfondi.

<sup>8</sup> Arrêt TAF D-7853/2015 du 31 avril 2017, dans lequel le tribunal exprime de sérieux doutes quant à la conformité juridique du traitement des requérants d'asile en Hongrie en cas de transfert.

<sup>9</sup> Par exemple, arrêt TAF E-3078/2019 du 12 juillet 2019 : le SEM doit vérifier s'il existe des lacunes systémiques ; dans le cas de personnes vulnérables, il ne faut pas présumer que les normes sont respectées (arrêt TAF E-5430/2019 du 5 novembre 2019) ; arrêt TAF E-1488/2020 du 22 mars 2023, arrêt de référence : pas de lacunes systémiques, l'accès à la procédure est garanti.

<sup>10</sup> Ainsi que l'a jugé la CrEDH dans l'affaire M.S.S. c. Grèce et Belgique du 21 janvier 2011, n° 30696/09, par. 249 ss.

<sup>11</sup> CrEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, n° 47287/15, du 21 novembre 2019.

<sup>12</sup> *Maarten Den Heijer*, Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case, *International Journal of Refugee Law*, volume 25, numéro 2, juin 2013, pages 265 à 290, se fondant sur l'arrêt de la CrEDH dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (cf. note **Fehler! Textmarke nicht definiert.** ci-dessus).

<sup>13</sup> *Deutsches Institut für Menschenrechte (DIM)*, *Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte*, 17 juin 2024.

Christmas (cf. ch. 3.3.3.2 ci-dessous), que l'Australie restait responsable de la détention des requérants d'asile dans les centres offshore. Ce pays a été condamné en raison des conditions de détention inhumaines et de la détention arbitraire, du fait qu'il est responsable de la mise en place et du financement des centres de détention.<sup>14</sup>

La question par exemple de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions des personnes en quête de protection qui n'ont pas la possibilité de retourner dans leur État d'origine peuvent être transférées vers un État tiers avec lequel elles n'ont aucun lien, qui ne leur offre aucune perspective et qui leur assure (uniquement) la survie, reste largement incertaine, faute de jurisprudence de la CrEDH sur ce point. Au regard de l'article 8 de la CEDH et du contenu partiel du droit à la vie privée, cela soulève, à notre avis, des questions qui se posent aujourd'hui de manière similaire lors de l'appréciation du caractère raisonnable du renvoi et des catégories de cas de rigueur relevant du droit d'asile et du droit des étrangers.<sup>15</sup>

## 2.2. Régime d'asile européen commun (RAEC) et droit Schengen

### 2.2.1. Dublin et RAEC

#### 2.2.1.1. *De lege lata*

Les États membres de l'UE doivent respecter l'ensemble du corpus juridique du RAEC, tandis que la Suisse est notamment tenue de respecter les dispositions du règlement Dublin III et de la directive sur le retour, juridiquement contraignantes en vertu de son association à Schengen et à Dublin.

Le règlement Dublin III prévoit en particulier les dispositions suivantes, qui sont pertinentes pour la question qui nous occupe : l'État responsable en vertu des critères du règlement Dublin est tenu d'examiner la demande d'asile soumise, à moins qu'il ne puisse renvoyer ou expulser le demandeur vers un *État tiers sûr*. Conformément à l'art. 3, par. 3, du règlement Dublin III, les dispositions et garanties de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale sont déterminantes à cet égard. Ces dispositions doivent, par effet de renvoi, être respectées par la Suisse, bien que cette directive ne fasse pas partie de l'acquis.

En ce qui concerne la notion d'État tiers sûr, le considérant 42 de la directive procédure précise déjà qu'un pays désigné comme sûr ne peut plus être considéré comme tel si un demandeur démontre qu'il existe des raisons fondées de considérer que ce pays n'est pas sûr pour lui compte tenu de sa situation particulière.

L'art. 38 énonce les critères d'application du concept de pays tiers par les États Dublin : outre le respect des dispositions relatives au droit des réfugiés et au non-refoulement en matière de droits humains (let. a à d), y compris l'interdiction des renvois lorsqu'il existe un risque d'« atteintes graves » au sens de l'art. 15, let. c, de la directive qualification 2011/95/UE (menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international), il doit également être possible de déposer une

---

<sup>14</sup> Comité des droits de l'homme, M.I. et autres c. Australie, n° 2749/2016, du 23 janvier 2025 ; Nabhari c. Australie, n° 3663/2019, du 22 janvier 2025.

<sup>15</sup> Cf. également ci-dessous pour les critères applicables à l'alternative de fuite interne, ch. 2.3.

demande d'octroi du statut de réfugié et, en cas de reconnaissance du statut de réfugié, d'obtenir une protection conformément à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (let. e). Le paragraphe 2 de l'art. 38 impose aux États d'adopter des dispositions législatives pour appliquer la notion d'État tiers sûr, parmi lesquelles figure notamment, selon la let. a, une règle prévoyant un lien de connexion entre le demandeur et l'État tiers concerné « sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays ». Il doit également être garanti que la présomption de sécurité du pays tiers puisse être réfutée dans le cadre d'un examen au cas par cas et qu'il soit possible de contester l'existence d'un lien avec le pays tiers (let. c du par. 2).<sup>16</sup>

La Suisse n'est pas liée par le concept de pays d'origine sûr énoncé à l'art. 36 de la directive procédure (2013/32/UE), qui permet d'examiner une demande au sens de l'art. 31, par. 8, let. b, à la frontière ou dans les zones de transit, conformément aux dispositions de l'art. 43 de la même directive, qui prévoit une procédure accélérée. L'Italie invoque ce concept lors de l'examen des demandes d'asile de personnes secourues en haute mer et transférées en Albanie, où leur demande est examinée par des fonctionnaires italiens.<sup>17</sup> L'art. 37 de la directive procédure (désignation de pays tiers comme pays d'origine sûrs) exige toutefois un réexamen régulier de la situation dans les pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs, en recourant à diverses sources d'information spécifiquement mentionnées, émanant notamment d'autres États membres, du BEAA, du HCR, du Conseil de l'Europe et d'autres encore. L'annexe I de la directive procédure contient des dispositions d'exécution détaillées pour la désignation du pays d'origine sûr au sens de l'art. 37, par. 1, de la directive 2013/32/UE. Selon ces dispositions, un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit *dans le cadre d'un système démocratique* et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, *d'une manière générale et uniformément*, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2011/95/UE (directive qualification), ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne. Il est également tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle une protection contre la persécution et les mauvais traitements est assurée par les dispositions législatives et réglementaires pertinentes de l'État et par la manière dont elles sont appliquées, ainsi que du respect des droits garantis par la CEDH, du Pacte II de l'ONU et de la Convention des Nations Unies contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée, conformément à l'article 15, par. 2, de la CEDH.<sup>18</sup>

Dans un arrêt rendu en octobre 2024<sup>19</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a en outre estimé que l'article 37 de la directive 2013/32/UE s'oppose à ce qu'un pays tiers soit

---

<sup>16</sup> L'art. 39 énonce les conditions d'application du concept de « pays européen sûr », qui présuppose que la CR s'applique sans réserve géographique, qu'il existe une procédure d'asile prévue par la loi et que la CEDH a été ratifiée et est respectée. Le concept, qui accorde aux États membres une large marge d'appréciation dans l'examen d'une demande, s'applique lorsqu'un requérant est arrivé directement d'un pays tiers européen sûr. Il n'a donc que peu d'importance pour la Suisse, qui est entourée d'États membres du système de Dublin.

<sup>17</sup> Cf. en détail ci-dessous, ch. 3.3.2.1.

<sup>18</sup> Le 16 avril 2025, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à établir une liste de pays d'origine sûrs au niveau de l'UE (COM[2025] 186 final). Les pays suivants sont proposés à l'annexe II : Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc et Tunisie.

<sup>19</sup> CJUE, affaire C-46/22, CV contre Ministerstvo vnitra České republiky, ECLI:EU:C:2024:841.

considéré comme un pays d'origine sûr lorsque *certaines parties de son territoire* ne remplissent pas les conditions matérielles énoncées à l'annexe I de la directive pour une telle qualification. Cela ressort déjà des travaux préparatoires de la directive, selon lesquels la disposition contraire antérieure (sécurité même dans une partie seulement du territoire) a été expressément supprimée. En l'espèce, la République de Moldavie avait été déclarée à tort comme pays d'origine sûr par la République tchèque, sans tenir compte de la situation en Transnistrie. Dans une affaire concernant la légalité du protocole Italie-Albanie<sup>20</sup>, l'avocat général de la Cour confirme dans ses conclusions qu'un État membre peut désigner un pays tiers comme pays d'origine sûr par un acte législatif. Toutefois, dans la procédure de recours (en l'espèce, il s'agissait de deux ressortissants bangladais), la juridiction nationale saisie d'un recours contre le rejet d'une demande de protection internationale doit avoir accès aux sources d'information qui ont servi de base à cette désignation. Le simple fait qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr par un acte législatif ne saurait en effet avoir pour conséquence que cet acte soit soustrait à un contrôle de légalité. L'avocat général s'est également prononcé sur la question de savoir si un pays peut être considéré comme un pays d'origine sûr même s'il ne l'est pas pour *certaines catégories de personnes* et a estimé qu'un État membre pouvait reconnaître à un pays tiers le statut de pays d'origine sûr tout en définissant des « catégories limitées de personnes » susceptibles d'être exposées à des persécutions ou à des atteintes graves dans ce pays. Toutefois, comme le précise également l'annexe I de la directive 2013/32/UE, cela n'est possible que si la situation juridique et politique de ce pays est de nature démocratique qui garantit généralement à la population une protection durable contre de tels risques et que l'État membre concerné exclut expressément ces catégories de personnes de l'application du concept de pays d'origine sûr et de la présomption de sécurité qui en découle.

#### 2.2.1.2. *De lege ferenda*

La réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), adoptée en mai 2024<sup>21</sup>, qui prévoit notamment de nouvelles procédures aux frontières, une réduction du nombre de demandes d'asile et une augmentation significative des retours, de même qu'il met en place un système complexe de solidarité flexible visant à améliorer la coopération entre les États membres en matière de politique migratoire, contient aussi des innovations pertinentes pour le régime applicable aux pays tiers. À l'instar déjà du règlement Dublin III, le nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (AMMR)<sup>22</sup>, également contraignant pour la Suisse dans ce domaine, prévoit désormais, à son article 16, par. 5, que chaque État membre conserve le droit d'« envoyer un demandeur vers un pays tiers sûr, sous réserve des règles et garanties prévues dans le règlement (UE) 2024/1348 ».

---

<sup>20</sup> CJUE, conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-758/24 | [Alace] et C-759/24 | [Canpelli] 1 du 10 avril 2025. Concernant le protocole Italie-Albanie, voir ci-dessous ch. 3.3.2.1.

<sup>21</sup> Le nouveau cadre juridique doit être transposé dans le droit national des États membres de l'UE (et, pour la Suisse, en ce qui concerne les instruments qu'elle doit reprendre) d'ici à la mi-2026, et les conditions juridiques, humaines, infrastructurelles et financières nécessaires à l'application des nouvelles règles doivent être créées. À l'heure actuelle (état : mai 2025), il n'est pas encore possible de déterminer si la réforme du RAEC pourra être mise en œuvre comme prévu.

<sup>22</sup> Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.

Le nouveau règlement en matière de procédure d'asile (2024/1348) prévoit également, à l'art. 59, par. 5, let. b, l'exigence d'un lien entre le demandeur et le pays tiers en question qui rendrait *raisonnable* son transfert vers ce pays. Même selon cette disposition, un simple transit ne suffirait donc pas pour présumer l'existence d'un tel lien.<sup>23</sup> Toutefois, l'art. 77, par. 4, du nouveau règlement prévoit également que la Commission européenne réexamine le concept de pays tiers sûr d'ici au 12 juin 2025 et propose, le cas échéant, des modifications ciblées. Un groupe de 15 États avait déjà demandé cela peu après l'adoption du nouveau pacte sur l'asile et les migrations en mai 2024.<sup>24</sup>

Le 20 mai 2025, la Commission européenne a présenté sa proposition de révision du concept de pays tiers sûr.<sup>25</sup> Selon cette proposition, l'art. 59, par. 5, let. b, du règlement relatif à la procédure d'asile (2024/1348) serait complété par des critères de lien supplémentaires (outre le lien « raisonnable » lien entre le demandeur et le pays tiers), à savoir le simple transit par le pays tiers concerné ou même, sans contact préalable avec le territoire, en cas d'accord ou d'arrangement avec le pays tiers garantissant l'examen d'une demande de protection effective. Si, dans un cas, le transfert vers un pays tiers sûr est possible, la demande d'asile serait déclarée irrecevable. Les exceptions à l'application du concept de pays tiers devraient s'appliquer de manière générale aux requérants d'asile mineurs non accompagnés. La nouvelle réglementation proposée doit maintenant être adoptée par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Le règlement relatif à la procédure d'asile introduit également la notion de « protection effective » dans le cadre de la notion d'État tiers sûr (art. 57), qui suppose la ratification et le respect de la CR (sans limitation géographique) (par. 1). Si tel n'est pas le cas, les conditions suivantes doivent être remplies : droit de rester sur le territoire, « accès aux soins de santé et au traitement essentiel des maladies », accès à l'éducation dans les conditions généralement prévues dans le pays tiers et protection effective qui doit être disponible dans l'attente d'une solution durable (par. 2). La protection reste ainsi inférieure aux droits liés au statut de réfugié selon la CR.<sup>26</sup> Cette disposition doit être respectée par la Suisse en vertu du renvoi au nouveau règlement procédure (2024/1348) figurant à l'art. 16, par. 5, AMMR (« sous réserve des règles »).

Une autre nouveauté est le concept de premier pays d'asile (art. 58 du règlement procédure), qui s'applique lorsqu'un requérant a trouvé une protection effective au sens de l'art. 57, que sa vie et sa liberté ne sont pas menacées pour des raisons pertinentes au regard de l'asile ou qu'il n'existe aucun risque de traitement inhumain et que les interdictions de refoulement relevant du droit des réfugiés et des droits humains sont respectées. Dans ce cas, une demande d'asile déposée par une personne qui a séjourné dans un premier pays d'asile peut être

---

<sup>23</sup> Cf. également *Thym*, avis, p. 30, avec référence à la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-564/18, arrêt du 10 mars 2020, ECLI:EU:2020:C:218.

<sup>24</sup> Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe, 15 mai 2024, p. 3, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf>.

<sup>25</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de « pays tiers sûr », du 22 mai 2025, COM(2025) 259 final. Cf. notamment la critique du HCR du 12 juin 2025, [www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-stronger-safeguards-eu-proposal-asylum-transfers-third-countries](http://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-stronger-safeguards-eu-proposal-asylum-transfers-third-countries).

<sup>26</sup> Pour plus d'informations sur cette problématique, cf. ci-dessous, ch. 2.3.

déclarée irrecevable, à moins que le pays tiers ne soit pas disposé à réadmettre le demandeur. La Suisse connaît, à l'art. 31a LAsi (décisions de non-entrée en matière), let. a (séjour préalable dans un pays tiers sûr tel que déterminé par le Conseil fédéral, art. 6a LAsi) et let. c (séjour préalable dans un pays tiers), un concept similaire, selon lequel le retour dans le pays tiers doit également être possible, ce qui présuppose l'accord de ce pays.

Conclusion : sous réserve de l'adoption de la proposition de la Commission européenne de mai 2025 concernant les critères de lien de connexion, la nouvelle législation européenne n'exclura plus à l'avenir le transfert de demandeurs d'asile vers des pays tiers sûrs, après un examen au cas par cas, s'il existe une « protection effective » dans ces pays et si un accord ou un arrangement correspondant a été conclu avec le pays tiers. Pour la Suisse, en l'absence de caractère contraignant strict de la nouvelle réglementation en droit européen, cela n'entraînerait ni restriction ni extension de sa marge de manœuvre en droit interne. Sur le plan politico-juridique, la nouvelle législation européenne irait toutefois dans le sens d'une externalisation.

## 2.2.2. Directive retour

### 2.2.2.1. *De lege lata*

La directive retour<sup>27</sup>, qui lie la Suisse en vertu du droit international dans le cadre de l'association à Schengen, harmonise les normes et les procédures applicables au retour des ressortissants de pays tiers dépourvus d'un titre de séjour valable. Que cette situation résulte d'une entrée illégale, d'un rejet de la demande d'asile ou de l'expiration du titre de séjour n'a en principe aucune importance. Dans sa version actuelle, la directive n'autorise pas le transfert d'une personne qui ne dispose d'aucun droit de séjour vers un pays autre que son pays d'origine. Selon l'art. 3, par. 3, de la directive, le terme « retour » désigne le fait pour des ressortissants de pays tiers de rentrer – à titre volontaire ou forcé – dans leur pays d'origine ; ou dans un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux ; ou dans un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers *décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel sera admis*. Ainsi, les retours forcés vers des pays tiers que la personne concernée n'a pas traversés (ou lorsqu'il n'existe pas d'accord de réadmission avec le pays de transit) ne sont pas couverts par la directive. La réglementation en vigueur s'oppose donc en règle générale à un « renvoi » forcé vers un pays tiers,<sup>28</sup> car la directive fixe des garanties juridiques minimales pour le renvoi et exclut uniquement les dispositions des États membres qui sont *plus favorables* aux ressortissants de pays tiers, dans la mesure où elles sont compatibles avec la directive (art. 4, par. 3). En ce qui concerne le retour dans un pays de transit, la proposition lors du processus législatif d'une « relation étroite » a été rejetée, car elle serait contraire à de nombreux accords de réadmission déjà en vigueur.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

<sup>28</sup> À ce sujet, cf. *Julian Augustin*, *Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union*, Berlin 2016, p. 213 s., avec d'autres références.

<sup>29</sup> *Augustin*, op. cit., p. 210 et suivantes.

En vertu de la réglementation actuelle de la directive sur le retour, le renvoi forcé dans un pays tiers de personnes sans droit de séjour en Suisse n'est donc pas admissible, à l'exception des États de transit ayant conclu un accord à cet égard.

#### 2.2.2.2. *De lege ferenda*

En mars 2025, la Commission européenne a présenté une proposition de refonte de la directive 2008/115, qui doit désormais être adoptée sous forme de règlement par le Conseil et le Parlement.<sup>30</sup> Le champ d'application du droit européen sera élargi de manière à ce que la notion de « pays de retour » ne désigne plus uniquement le pays d'origine ou de provenance d'un ressortissant d'un pays tiers, mais également, conformément à l'art. 4, par. 3, let. b à g, un pays tiers qui est le pays de résidence habituelle officielle du ressortissant de pays tiers (let. b), un pays de transit sur le trajet vers l'Union (conformément aux accords ou arrangements de réadmission, lit. c), un autre pays dans lequel la personne a le droit d'entrer et de séjourner (par exemple dans le cadre de la libre circulation régionale, lit. d), un pays tiers sûr qui déclare irrecevable une demande de protection internationale de cette personne (lit. e), ou un premier pays d'asile qui a déclaré la demande irrecevable (let. f), et enfin un *pays tiers avec lequel il existe un accord ou un arrangement* au sens de l'art. 17 du règlement, sans qu'aucun des critères de rattachement susmentionnés ne s'applique (let. g).

L'art. 17 (retour dans un pays tiers avec lequel il existe un accord ou un arrangement) subordonne ainsi le renvoi vers un État qui ne présente aucun autre critère de rattachement à la conclusion d'un accord ou d'un arrangement avec ce pays tiers (par. 1), celui-ci devant respecter les normes et principes internationaux en matière de droits humains conformément au droit international, y compris le principe de non-refoulement. Un accord ou un arrangement au sens du paragraphe 1 doit contenir les éléments suivants : a) les procédures applicables au transfert des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, du territoire des États membres au pays tiers visé au paragraphe 1 ; b) les conditions de séjour du ressortissant de pays tiers dans le pays tiers visé au paragraphe 1, y compris les obligations et responsabilités respectives de l'État membre et dudit pays tiers ; c) le cas échéant, les modalités du retour ultérieur dans le pays d'origine ou dans un autre pays où le ressortissant de pays tiers décidera volontairement de rentrer, et les conséquences dans le cas où cela n'est pas possible ; d) les obligations du pays tiers visé au paragraphe 1, seconde phrase [respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des droits humains en vigueur et du droit des réfugiés] ; e) un organisme ou mécanisme indépendant, pour contrôler l'application effective de l'accord ou de l'arrangement ; f) les conséquences en cas de violation de l'accord ou de l'arrangement ou en cas de changement important ayant une incidence négative sur la situation du pays tiers. L'article 17 proposé dispose en outre qu'avant de conclure un accord ou un arrangement, les États membres en informent la Commission et les autres États membres (par. 3). Enfin, le par. 4 interdit le renvoi vers un pays tiers au sens du par. 1 des mineurs non accompagnés et des familles avec mineurs.

---

<sup>30</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, du 11 mars 2025, COM(2025) 101 final.

Sous réserve de l'adoption de la proposition de la Commission, cela créerait la possibilité juridique de renvoyer les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour vers un pays tiers, à savoir dans des « centres de retour » ou « hubs de retour », si un accord ou un arrangement en matière de retour a été conclu avec ledit pays et même si la personne concernée ne consent pas au retour (cf. ci-dessous ch. 3.4.3.).<sup>31</sup> Selon la proposition de règlement de la Commission, un accord ou un arrangement ne peut être conclu qu'avec un pays tiers qui respecte les normes et principes internationaux en matière de droits humains conformément au droit international, y compris le principe de non-refoulement.

### 2.3. Convention de Genève relative au statut des réfugiés et système international de protection

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CR) ne confère certes aucun droit d'accéder à une procédure d'asile dans un État déterminé, mais elle interdit en revanche de sanctionner pénalement l'entrée et le séjour irréguliers de réfugiés (art. 31 CR). La Convention garantit qu'aucun réfugié ne peut être renvoyé dans l'État où il est persécuté, sauf en cas de danger pour la sécurité de ce pays ou de condamnation définitive pour crimes graves (art. 33 CR). La Convention contient en outre une série de droits liés au statut qui doivent être accordés aux réfugiés en situation de séjour légal ou de fait dans un État d'accueil. Dans un rapport sur l'actualité de la convention, le Conseil fédéral suisse a continué de la qualifier « d'instrument central de la protection des réfugiés à l'échelle internationale, [qui] offre des réponses adaptées aux problématiques actuelles ». Son importance persistante dans la pratique des États montre également que, soixante-dix ans après sa création, la Convention de Genève reste un instrument approprié pour traiter la question des réfugiés.<sup>32</sup>

Dans le contexte du présent rapport, la question pertinente est de savoir si, lors de l'application de concepts relatifs aux pays tiers qui peuvent également concerner les réfugiés au sens de la CR (dans un pays tiers sûr), les droits garantis par la Convention doivent être pleinement accessibles, ce qui n'est plus explicitement prévu dans le nouveau règlement de l'UE relatif à la procédure d'asile. Cette question est controversée dans la doctrine, qui souligne qu'une réduction du niveau de protection en lien avec les concepts de pays tiers sûr en deçà des droits de la CR serait contraire à l'esprit et à l'objectif de la Convention.<sup>33</sup> Le HCR exige que les « transfer arrangements », qui permettent le transfert de demandeurs d'asile vers des pays tiers, garantissent un hébergement adéquat, l'accès aux établissements de santé, à l'éducation et aux services de base, la protection contre la détention arbitraire et l'identification ainsi que l'assistance aux personnes ayant des besoins particuliers ; et que, si celles-ci sont

---

<sup>31</sup> Concernant la proposition, voir également HCR, The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs, mars 2025, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708) ; OIM, Statement on the Proposal for a Common European System for Returns, 17 mars 2025, <https://www.iom.int/news/iom-statement-proposal-common-european-system-returns>.

<sup>32</sup> Rapport du Conseil fédéral « Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés » du 23 juin 2021, en réponse au postulat 18.3930, Müller Damian du 27 septembre 2018.

<sup>33</sup> *Pauline Endres de Oliveira*, Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Ein Kompromiss und seine Folgen, in : Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024, Bern 2024, p. 62 s., avec de nombreuses références.

reconnues comme ayant besoin de protection, elles bénéficient de l'asile ou d'un accès à des solutions durables.<sup>34</sup> À notre avis, il doit être exigé que les personnes qui semblent à première vue être des réfugiés bénéficient d'un traitement conforme à la CR lors de leur transfert.

Le droit des réfugiés revêt également une importance particulière pour la problématique de la délocalisation des procédures d'asile et/ou de l'octroi d'une protection. Pour évaluer le niveau de protection dans un pays tiers, on peut se référer à la notion d'« alternative de refuge ou de fuite interne », qui consiste à examiner si la vie *dans le pays d'origine* est accessible et acceptable dans un autre lieu du pays au sens d'une perspective d'avenir, en appliquant un critère similaire à celui utilisé pour apprécier le caractère raisonnable du renvoi au sens de l'art. 83, al. 4, LEI.<sup>35</sup> Cela vaut d'autant plus pour la protection dans un pays tiers. On peut se référer à cet égard à la jurisprudence abondante du Tribunal administratif fédéral.<sup>36</sup>

#### 2.4. Droit international public général : les « Draft Articles on the Expulsion of Aliens » de la Commission du droit international (CDI)

En 2014, la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies a achevé ses travaux de codification dans le domaine de l'expulsion des étrangers (aliens) en élaborant un projet d'articles et un commentaire y relatif.<sup>37</sup> Le « projet d'articles » reflète l'état du droit international public général en matière d'expulsion, de refoulement, de non-admission et d'extradition des ressortissants étrangers. Le projet est divisé en cinq parties : définitions et règles générales, cas d'expulsions interdites, protection des droits des personnes expulsées, règles de procédure et conséquences de l'expulsion. Les dispositions générales prévoient notamment l'exigence d'une base légale (art. 4) et d'un examen de proportionnalité (art. 5) pour les expulsions. Sont interdites les expulsions de réfugiés (art. 6), d'apatrides (art. 7), de ressortissants qui ont été déchus de leur nationalité aux fins de les expulser (art. 8), les expulsions collectives (art. 9) et les expulsions déguisées (« *disguised expulsions* »), c'est-à-dire la contrainte effective de quitter un pays en raison de tracasseries administratives ou privées (art. 10). Sont également interdites les expulsions qui ont pour seul but de contourner une procédure d'extradition (art. 12). Les règles de procédure garantissent pour l'essentiel aux personnes concernées le droit de faire réexaminer la décision d'expulsion et celui de bénéficier de la protection consulaire. Toutefois, il doit être possible de déroger à ces garanties pour les personnes qui ont séjourné illégalement dans le pays pendant moins de six mois (art. 26, par. 4). Lorsqu'un recours peut être formé, il a toutefois un effet suspensif (art. 27).

---

<sup>34</sup> HCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division of International Protection, mai 2013. Cf. également les résolutions récapitulatives de la table ronde d'experts et d'expertes dans le cadre de l'Agenda pour la protection des réfugiés des 9 et 10 décembre 2003 sur le concept de « protection effective ».

<sup>35</sup> Voir *Nula Frei*, Kapitel VI, Flüchtlingseigenschaft, in: Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl., Bern 2021, p. 201.

<sup>36</sup> Cf. en particulier toutefois ATAF 2011/51.

<sup>37</sup> Projet d'articles sur l'expulsion des étrangers et commentaires y relatifs 2014 ; adopté par la Commission du droit international des Nations Unies lors de sa 66e session en 2014 et soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies (doc. ONU A/69/10) ; [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/9\\_12\\_2014.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/9_12_2014.pdf).

La règle selon laquelle une personne peut être renvoyée dans son pays d'origine ou dans tout autre État qui a l'obligation de l'accueillir en vertu du droit international *ou qui est disposé à l'accueillir* revêt un intérêt particulier pour la présente étude.<sup>38</sup> La CDI reconnaît ainsi que les États sont en droit, en vertu du droit international, de renvoyer des personnes vers des pays tiers si ceux-ci sont disposés à les accueillir, ce qui est généralement réglé, comme l'indique la Commission dans son commentaire sur l'article 22, par des accords de réadmission relevant du domaine de la coopération internationale. Il s'agit d'un domaine dans lequel les États peuvent agir de manière souveraine, pour autant que les obligations en matière de droits humains soient respectées.

### 3. Modèles, approches et discussions actuels

#### 3.1. Aperçu

Les discussions sur l'externalisation<sup>39</sup> des procédures d'asile et de l'octroi d'une protection remontent à plusieurs décennies, tout comme les efforts visant à empêcher ou à limiter l'asile ou l'immigration des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière par des mesures de contrôle des migrations,<sup>40</sup> les deux approches se recoupant en partie.

Du point de vue de ses partisans<sup>41</sup>, l'externalisation des procédures d'asile devrait notamment avoir un triple effet : premièrement, elle devrait signaler aux personnes désireuses d'immigrer et aux personnes en quête de protection que le voyage, dangereux, pour déposer une demande d'asile dans un pays d'asile en Europe n'en vaut pas la peine. Deuxièmement, elle doit faciliter le retour des personnes dont la demande d'asile a été rejetée. Troisièmement, elle doit montrer à l'électorat que les gouvernements sont déterminés à lutter contre l'immigration clandestine et les organisations de passeurs qui y participent, et qu'ils sont capables d'agir.

La présente étude a pour objectif de présenter et d'analyser les trois principaux types d'approches actuellement mises en œuvre en matière d'externalisation : l'externalisation des procédures d'asile (type I), l'externalisation des procédures et de l'octroi de la protection (type II, qui correspond conceptuellement au modèle de Dublin) et l'externalisation du renvoi/du rapatriement vers le pays d'origine (type III).

---

<sup>38</sup> Commentaires sur l'art. 22 du projet d'articles.

<sup>39</sup> Le HCR définit l'externalisation comme suit : « The externalization of international protection refers here to measures taken by States – unilaterally or in cooperation with other States – which are implemented or have effects outside their own territories, and which directly or indirectly prevent asylum-seekers and refugees from reaching a particular 'destination' country or region, and/or from being able to claim or enjoy protection there. » UNHCR Note on the «Externalization» of International Protection, 28 mai 2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>, p. 1.

<sup>40</sup> Cf. à ce sujet l'ouvrage complet de *Thomas Gammeltoft-Hansen*, *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge 2011.

<sup>41</sup> Entre autres *Ruud Koopmans*, *Asyl-Lotterie. Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg*, München 2023.

## Typologie des approches en matière d'externalisation et de renvoi

<i>Qu'est-ce qui est externalisé ?</i>		
<i>Uniquement les procédures</i>	<i>Procédures et octroi de la protection</i>	<i>Renvoi</i>
<p align="center"><b>Type I</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Italie-Albanie (cas atypique, car il s'agit uniquement d'un cas de délocalisation territoriale)</li> <li>• « Solution du Pacifique » Australie (jusqu'en 2007)</li> </ul>	<p align="center"><b>Type II</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Correspond conceptuellement à «Dublin »</li> <li>• Modèle Royaume-Uni-Rwanda</li> <li>• Loi danoise</li> <li>• Déclaration UE-Turquie</li> <li>• « Solution du Pacifique » Australie (à partir de 2013)</li> </ul>	<p align="center"><b>Type III</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Centres de retour »</li> </ul>

Les types d'externalisation I à III comportent une multitude de sous-variantes possibles :

- Dans le cas de l'externalisation de procédures (type I), ces variantes concernent les acteurs (qui mène la procédure : l'État qui externalise, l'État vers lequel l'externalisation a lieu ou une organisation internationale telle que le HCR <sup>42</sup>), le droit applicable (celui de l'État qui externalise ou celui du pays tiers ?), les personnes concernées (toutes les personnes appréhendées ? ou seulement celles provenant de certains pays ?), l'exclusion de certains groupes de personnes (personnes vulnérables ?), ou encore la nécessité d'un lien entre la personne concernée et le pays tiers pour que l'externalisation soit possible.

D'autres variantes sont également envisageables *après* la procédure d'asile : qui prend en charge les personnes dont le besoin de protection est reconnu, l'État qui externalise ou un pays tiers ? Et en cas de rejet d'une demande d'asile : qui procède à l'expulsion ou au retour dans le pays d'origine : l'État qui externalise ou l'État dans lequel la personne a été transférée ? Et les modèles doivent-ils s'appliquer uniquement à un petit nombre de personnes ou également à un grand nombre ?

---

<sup>42</sup> Ce qui, selon nos interlocuteurs, est considéré comme inconcevable pour l'organisation ; cf. également UNHCR, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 22.02.2024 im Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat\\_stellungnahme-unhcr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-unhcr.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

- L'externalisation des procédures d'asile et de l'octroi de la protection (type II) donne lieu à des variantes similaires : qui procède à l'examen ? Pour quels groupes de personnes ? Également pour les personnes vulnérables ? Existe-t-il un lien préexistant avec le pays tiers ? Les capacités sont-elles importantes ou faibles ? Qu'advient-il des personnes qui n'obtiennent pas de protection et qui est responsable de leur retour, le cas échéant ?
- Dans le cas du type III, qui consiste à externaliser le renvoi après examen et rejet de la demande de protection, les mêmes questions se posent : doit-il exister un lien préexistant avec le pays tiers ? Si le retour n'est pas possible, un séjour provisoire supplémentaire dans le pays tiers ou un retour dans l'État qui a externalisé la procédure est-il prévu ? L'externalisation peut-elle également concerner les groupes de personnes vulnérables ?

Une variante de l'externalisation, qui se situe entre les types II et III, prévoirait le transfert des requérants d'asile déboutés vers un pays tiers (à l'instar du modèle d'un « centre de retour »), mais dans le but d'un séjour de longue durée dans cet État, non pas au sens de l'octroi d'une protection, mais d'un droit de séjour, comme le prévoyait également l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda, mais sans examen préalable d'une protection éventuelle par le Royaume-Uni. Ce modèle n'est pas examiné plus en détail dans la présente étude, car il n'est pas au centre des débats politiques actuels. Une autre variante, qui n'est pas non plus examinée plus en détail ici, est le renvoi au sens de la proposition de la Commission européenne pour un nouveau règlement sur le retour<sup>43</sup> vers un pays tiers dans lequel la personne à renvoyer a un droit d'entrée et de séjour, ce qui peut être le cas dans le cadre de réglementations régionales en matière de libre circulation (par exemple CEDEAO<sup>44</sup>). Ces deux variantes soulèvent toutefois des questions juridiques et pratiques analogues à celles qui se posent dans le cadre des modèles de transfert des procédures d'asile/octroi de la protection et des «centres de retour».

Tous les modèles soulèvent des questions quant aux normes à respecter dans le pays de destination et aux procédures internes à suivre s'agissant de l'externalisation vers un pays tiers.

*Externalisation dans le cadre de « Dublin »* : il convient de noter que le système de Dublin, qui, au sein de l'UE et des États associés, détermine la responsabilité de l'examen des demandes d'asile et, le cas échéant, de l'octroi d'une protection ou de l'exécution du renvoi, constitue, *du moins sur le plan conceptuel, un modèle d'externalisation fonctionnel*, dans la mesure où des États d'une même région, dont on peut

<sup>43</sup> Voir ci-dessus, ch. 2.2.2.2.

<sup>44</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'accord conclu le 24 juillet 1993 entre douze États d'Afrique de l'Ouest vise notamment à instaurer l'intégration économique par le biais d'un marché intérieur commun. Dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre, les citoyens des États signataires bénéficient d'une libre circulation des personnes comparable à celle prévue par l'ALCP entre la Suisse et l'UE. Cf. [www.au.int](http://www.au.int).

supposer qu'ils appliquent des normes comparables, se sont mis d'accord, au moyen de règles contraignantes, sur la compétence en matière d'examen des demandes d'asile. Ce système, auquel la Suisse est également associée (depuis décembre 2008), est mis en œuvre depuis 1997 et comprend désormais 32 États liés par le règlement Dublin III. Il est toutefois limité géographiquement au continent européen et ne lie a priori que les États qui, par leur appartenance à l'UE ou leur association au système Schengen-Dublin, ont développé une conception commune du traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés (cf. ci-dessus, ch. 2.2.1.1.). En raison de l'élargissement prévu de l'UE, cet espace devrait encore s'agrandir à l'avenir. Le modèle « Dublin » ne peut être transposé tel quel aux questions abordées dans la présente étude, raison pour laquelle nous renonçons à approfondir cette thématique. Le système montre toutefois que même les États européens rencontrent des difficultés notables dans la mise en œuvre et que le transfert de compétence doit faire l'objet d'un examen au cas par cas.

Outre ces trois principaux types d'externalisation, quelques approches connexes ou alternatives sont également mentionnées (cf. ch. 3.5 ci-dessous), telles que les efforts visant à informer les migrants sur les possibilités de migration légale pendant leur voyage et à les dissuader de migrer de manière irrégulière, par exemple par le biais des centres de ressources pour migrants (Migrant Resource Centres, MRC) gérés par l'ICMPD pour le compte de l'UE le long de la route de la soie et des « Safe Mobility Offices » mis en place dans les pays d'Amérique centrale sous l'administration Biden. Il est également fait référence aux programmes régionaux de protection et de développement de l'UE, à d'autres approches de « Protection in the Region », au modèle allemand « Hinwegmodell » (décision sur le statut de protection dans un pays de transit sur le chemin vers l'Europe ou l'Allemagne ; examen par le pays de transit ou l'Allemagne ou le HCR), les « Legal Gateway Offices » de l'UE, qui reposent sur une délocalisation préalable des procédures ou de l'octroi d'une protection, et enfin les mesures de gestion des frontières visant à empêcher les migrants de quitter le territoire et de se rendre, par exemple, en Europe.

### 3.2. Précurseurs et évolutions

Comme mentionné précédemment, lors de crises migratoires antérieures et/ou en période de forte augmentation du nombre de demandes d'asile, plusieurs États européens et non européens (notamment l'Australie et les États-Unis) ont envisagé de délocaliser les procédures d'asile vers des pays tiers afin de réduire le nombre de personnes arrivant sur leur territoire.<sup>45</sup> En 1986 déjà, le Danemark avait proposé à l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) de créer des « centres des Nations Unies » chargés de traiter les demandes d'asile afin de coordonner la réinstallation des réfugiés.<sup>46</sup> Quelques années plus tard, à l'initiative des Pays-Bas, les États membres des Consultations intergouvernementales sur les migrations (CIG,

---

<sup>45</sup> *Gabija Leclerc/Maria Margarita Mentzelopoulou/Anita Orav*, Extraterritorial processing of asylum claims, European Parliamentary Research Service Briefing Paper, janvier 2024.

<sup>46</sup> Ibid.

alors encore appelées « Consultations informelles sur les migrations ») ont discuté de la création de « centres européens de traitement » des demandes d'asile.<sup>47</sup> En 2003, la Grande-Bretagne a proposé de transférer les demandeurs d'asile vers des « zones de protection régionales de l'ONU » et, en 2004, le ministre allemand de l'Intérieur de l'époque, Otto Schily, a recommandé la création de « centres d'accueil » en Afrique du Nord. Le Danemark a conclu divers partenariats avec des États africains (Ouganda, Kenya, Tanzanie) sans résultats tangibles en termes d'externalisation. Les projets des Pays-Bas et du Royaume-Uni dans les mêmes pays ou dans d'autres pays africains (Bénin, Burkina Faso) ont connu le même sort. Un projet européen de protection régionale, dont la Tanzanie était le projet pilote, s'est également révélé non viable.<sup>48</sup> Des contradictions sont notamment apparues dans le cadre de projets de pays européens, qui ont alloué des fonds à de nouveaux programmes tout en supprimant le financement général destiné à l'aide aux réfugiés en Afrique. Ainsi, alors que certains pays auraient pu en bénéficier à court terme, d'autres ont reçu moins de fonds, ce qui a conduit à une division entre les États.<sup>49</sup>

Depuis ces premiers débats, le sujet est régulièrement revenu à l'ordre du jour au sein de l'UE, en particulier depuis la « crise des réfugiés » de 2015/2016. Ainsi, en 2018, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont demandé à la Commission européenne d'examiner le concept d'« accords régionaux de débarquement »<sup>50</sup>. De même, des mesures d'externalisation sont envisagées dans le cadre de la réforme de la politique migratoire et d'asile de l'UE (réforme du RAEC) sur laquelle le Parlement européen et les États membres se sont mis d'accord en mai 2024.<sup>51</sup>

Ces approches d'externalisation n'ont pas encore été mises en œuvre en pratique en Europe. Néanmoins, un nouveau débat sur ce sujet a lieu depuis quelque temps dans plusieurs pays européens, notamment au Royaume-Uni, en Italie, au Danemark, en Allemagne<sup>52</sup> et en Suisse.

Les réflexions actuelles en Europe en matière d'externalisation s'inscrivent dans un contexte où, compte tenu des crises persistantes dans les principaux pays d'origine, il ne faut pas s'attendre à une diminution rapide du nombre de demandes d'asile au sein de l'UE et de l'Europe. À cela s'ajoute la forte pression exercée sur certains pays par l'afflux de réfugiés fuyant l'Ukraine, qui ne devrait pas non plus connaître de forte baisse dans un avenir proche en raison de l'incertitude quant à l'évolution de la situation.

---

<sup>47</sup> Sarah Léonard/Christian Kaunert, *The extra-territorial processing of asylum claims*, *Forced Migration Review*, 19 décembre 2015.

<sup>48</sup> Cf. à ce sujet *Alexander Betts/James Milner*, *The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States*, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief, décembre 2007.

<sup>49</sup> *Betts/Milner*, op. cit., p. 3.

<sup>50</sup> Conseil européen du 24 juillet 2018, voir la fiche d'information de la Commission européenne sur les «Regional Disembarkation Arrangements», [https://commission.europa.eu/publications/migration-follow-european-council-conclusions-28-june-2018\\_en](https://commission.europa.eu/publications/migration-follow-european-council-conclusions-28-june-2018_en).

<sup>51</sup> L'art. 77 du nouveau règlement sur les procédures d'asile (2024/1348/UE) prévoit déjà que la Commission européenne réexamine le concept de pays tiers sûr et propose des modifications ciblées, notamment en ce qui concerne le critère du lien. Voir ci-dessus ch. 2.2.2.2.

<sup>52</sup> Pour la discussion en Allemagne, voir *Bundesministerium des Innern und für die Heimat*, «Asylverfahren in Drittstaaten»: Sachstandsbericht der Bundesregierung. Prüfauftrag der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023, 18 juin 2024.

### 3.3. Approches actuelles en matière d'externalisation pour les procédures et/ou l'octroi d'une protection

#### 3.3.1. Union européenne : la déclaration UE-Turquie

La déclaration UE-Turquie de 2016 reste le socle principal de la coopération de l'UE en matière de politique d'asile et de migration sur la route de la Méditerranée orientale. Elle trouve son origine dans des réflexions engagées dès 2014, alors que toute la région était confrontée à une crise humanitaire majeure et à des pénuries, principalement en raison de l'aggravation de la guerre civile en Syrie. Face à l'augmentation rapide du nombre de réfugiés, la Commission européenne a tenté, à l'automne 2015, de soutenir des mesures de stabilisation plus complètes par le biais d'un « plan d'action UE-Turquie ». Ce plan visait d'une part à améliorer la situation humanitaire des réfugiés en Turquie grâce à des aides financières et à des réformes légales et institutionnelles destinées à offrir des perspectives à moyen terme aux réfugiés syriens dans le pays. Il prévoyait notamment l'ouverture du marché du travail turc et l'accès à l'école pour les enfants syriens. D'autre part, le plan d'action prévoyait un renforcement du contrôle des frontières. Cela était également dans l'intérêt de la Turquie, qui ne voulait pas devenir un corridor pour les réfugiés et les migrants du Moyen-Orient et d'Asie vers l'Europe.

Il est toutefois rapidement apparu qu'un ensemble plus large de mesures devait être mis en place pour permettre la mise en œuvre opérationnelle de cette coopération. C'est ce qui a été fait en mars 2016 avec la « déclaration UE-Turquie ».<sup>53</sup> Dans ce document, l'UE offrait une aide financière pouvant atteindre 6 milliards d'euros jusqu'en 2018.<sup>54</sup> En contrepartie, à compter d'une date butoir, les demandes d'asile des Syriens ne devaient plus être acceptées sur les îles grecques et ceux-ci devaient être immédiatement renvoyés en Turquie. À cette fin, la Turquie a été désignée comme pays tiers sûr. Dans le même temps, l'UE devait accueillir des personnes particulièrement en besoin de protection provenant de Turquie dans le cadre d'un programme de réinstallation, idéalement dans une proportion correspondant au nombre de

---

<sup>53</sup> Commission européenne, Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration, Bruxelles, 16 mars 2016, COM (2016).

<sup>54</sup> En conséquence, la Commission européenne a mis en place fin 2015 la « Facilité pour les réfugiés en Turquie ». Dans ce cadre, 6 milliards d'euros ont été mis à la disposition de la Turquie en deux tranches entre 2016 et 2019, la moitié provenant du budget de l'UE et l'autre moitié des contributions des États membres. Ces fonds ont principalement servi à financer des projets dans les domaines de l'aide humanitaire, de l'éducation, de la santé, des infrastructures municipales et du soutien socio-économique. Au-delà de cette facilité financière, la Commission européenne a soutenu les réfugiés en Turquie au cours de la période 2017-2023 à hauteur de 2 milliards d'euros supplémentaires provenant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et de 535 millions d'euros sous forme d'aide humanitaire. En outre, elle a garanti la poursuite de la facilité grâce à une allocation supplémentaire de 3 milliards d'euros pour la période 2021-2023 et a également aidé la Turquie à faire face à l'accueil des réfugiés par le biais d'autres instruments financiers. Au total, selon les calculs de la Cour des comptes européenne, cette aide de l'UE s'élève à 11,5 milliards d'euros pour la période 2017-2023. Cette aide financière a été principalement utilisée pour l'éducation, la santé et l'aide humanitaire. La Cour des comptes européenne évalue globalement de manière positive l'aide financière accordée aux réfugiés en Turquie, voir Cour des comptes européenne, La facilité en faveur des réfugiés en Turquie, rapport spécial, 2024. Dans un contexte difficile, le financement au titre de la facilité a permis une allocation rapide des ressources financières et les réfugiés et les communautés d'accueil ont bénéficié d'un soutien adéquat.

Syriens renvoyés (« un pour un »). En outre, la Turquie devait pouvoir obtenir de nouveaux engagements en matière de transferts humanitaires depuis son territoire si les traversées irrégulières de la mer Égée étaient largement stoppées.

Du point de vue de la Turquie, il était particulièrement important que la déclaration aille au-delà des questions relatives aux réfugiés et aux migrations et tienne compte des intérêts politiques essentiels de la Turquie. L'UE s'est ainsi engagée à relancer le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE et de nouvelles mesures concrètes ont été convenues à cet égard. Selon la déclaration, la feuille de route pour la libéralisation du régime des visas devait être accélérée afin de supprimer l'obligation de visa pour les ressortissants turcs au plus tard fin juin 2016, pour autant que les critères correspondants soient remplis. En fin de compte, seul l'engagement européen d'une aide financière a été pleinement respecté parmi les neuf points énoncés par l'accord.

Du point de vue européen, la plus grande réussite de la déclaration UE-Turquie a été la *réduction rapide du nombre d'entrées irrégulières dans l'UE*. Pour les partisans de l'accord, cela a été l'argument le plus important en faveur de sa poursuite dans la deuxième phase 2021-2023. Certains observateurs ont toutefois supposé que la diminution des traversées irrégulières vers les îles grecques n'était pas directement imputable à la déclaration et aux règles complexes de réadmission (que toutes les parties n'ont pas respectées), mais à d'autres facteurs tels que l'amélioration de la situation humanitaire en Turquie, le renforcement des contrôles aux frontières sur la route des Balkans et l'effet dissuasif des conditions inhumaines sur les îles grecques.<sup>55</sup>

En raison de la mise en œuvre partielle de la déclaration UE-Turquie, de nouvelles réformes ont déjà été discutées au cours de la première phase. Celles-ci visaient principalement les conditions d'accueil insuffisantes sur les îles grecques, la mauvaise qualité et la durée excessive des procédures d'asile, l'absence de mécanismes de contrôle des accords et le nombre trop faible de retours vers la Turquie ou de réfugiés pris en charge par les États membres de l'UE à partir de la Turquie. Le mécanisme « un pour un », élément central du projet d'externalisation, s'est notamment révélé si complexe qu'il n'a été que partiellement mis en œuvre.

Les organisations d'aide aux réfugiés ont très tôt critiqué la déclaration UE-Turquie, estimant que l'idée centrale de l'externalisation – le mécanisme de relocalisation – ne fonctionnait pas. Ainsi, entre 2016 et 2020, seules environ 2 000 personnes ont été renvoyées depuis les îles grecques, et entre mars 2016 et mars 2021, seuls 28 000 réfugiés syriens ont été réinstallés dans l'UE depuis la Turquie. Le ministère turc de l'Intérieur estime à 40 254 le nombre de Syriens réinstallés au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>56</sup>, mais ce chiffre est bien inférieur aux 72 000 personnes convenues et ne représente qu'une très petite partie des 3,2 millions de réfugiés syriens accueillis en Turquie à cette date.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Entretien avec un expert turc.

<sup>56</sup> *Gamze Ovacik/Meltem/Ineli-Ciger Orçun Ulusoy*, Taking Stock of the EU-Turkey Statement in 2024, *European Journal of Migration and Law*, 26 (2024) p. 154-178.

<sup>57</sup> Cf. *Pro Asyl*, Fakten gegen die Mythen des EU-Türkei-Deals, 28 mars 2024 ; *Hendrik Cremer/Anna Suerhof*, EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung: Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Bewertung, Bundeszentrale für politische Bildung, 2 février 2023.

Les conclusions suivantes peuvent être tirées concernant la déclaration UE-Turquie en tant qu'instrument d'externalisation :<sup>58</sup>

- L'externalisation prévue dans la déclaration au sens d'un accord « un pour un » n'a pas été mise en œuvre. Néanmoins, cet accord revêt une grande importance pour les États membres de l'UE, car il a entraîné une forte réduction de l'immigration irrégulière, notamment grâce aux mesures prises par la Turquie pour sécuriser ses frontières et empêcher les passages vers la Grèce.
- Deuxièmement, sur le plan de la politique étrangère, la déclaration a relancé les relations entre l'UE et la Turquie, qui étaient jusqu'alors largement gelées, du fait qu'elle tient compte d'intérêts importants de la Turquie (adhésion à l'UE, exemption de visa, union douanière). L'approche transactionnelle de la déclaration est appréciée en Turquie et considérée en partie comme une alternative à une éventuelle adhésion de la Turquie à l'UE.
- On observe toutefois - troisièmement - des divergences quant à la nature de la déclaration. Alors que l'UE la considère presque exclusivement comme un accord migratoire, la Turquie, se référant au texte de la déclaration, y voit souvent – et non sans raison – un engagement renouvelé en faveur de l'adhésion de la Turquie à l'UE, dont la coopération en matière migratoire ne serait qu'un élément parmi d'autres.
- Quatrièmement, la Turquie fait valoir que l'aide financière apportée par l'UE a certes contribué à faire face à l'afflux de réfugiés, mais qu'elle ne couvre qu'une partie des charges supportées. Le renforcement de la cohésion sociale entre les réfugiés et leurs communautés d'accueil constituerait un défi croissant qui nécessiterait des moyens supplémentaires. Afin d'empêcher durablement la poursuite de la migration vers l'UE, il conviendrait également de renforcer les capacités des ONG en Turquie.

### 3.3.2. Approches d'externalisation de certains États membres de l'UE

#### 3.3.2. *Modèle Italie-Albanie*

Le « modèle Italie-Albanie »<sup>59</sup> est une initiative du gouvernement de la Première ministre Meloni, en fonction depuis octobre 2022. Fidèle à ses promesses électorales de réduire drastiquement le nombre d'entrées irrégulières en Italie, le nouveau gouvernement a mis en œuvre une série de nouvelles mesures dans le domaine migratoire depuis 2023. Celles-ci comprenaient notamment la prolongation de la durée de la détention en vue du renvoi à 18 mois et la création de centres de détention supplémentaires dans le sud du pays afin de renforcer l'exécution des procédures à la frontière. De nouvelles infractions et des peines plus sévères ont

---

<sup>58</sup> Pour les évaluations suivantes, cf. notamment *Murat Erdogan et al.*, A New Era in EU-Türkiye Cooperation, the Syrian Crisis and 18 March 2016 Turkey-EU Statement: The Perceptions of European and Turkish Stakeholders, in: Economic Development Foundation (IKV), avril 2023.

<sup>59</sup> Cf. notamment : *HCR Italien*, Policy Dokument vom 20.12.2023, UNHCR's comment's and recommendation on the Italien draft law of ratification on the Protocol on strengthening cooperation in migration matters between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania; *Tavola Asilo e Immigrazione*, Oltre la frontiera, L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti, datiert vom 20.2.2025; *Giulia Raimondo*, Protocolle Italie-Albanie: Une externalisation "à l'italienne", in: Jusletter vom 2.12.2024; *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione ASGI*, La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente, Policy Paper März 2025.

été adoptées pour lutter contre le trafic d'êtres humains.<sup>60</sup> Le 6 novembre 2023, l'Italie et l'Albanie ont conclu un accord international (ci-après dénommé « protocole »)<sup>61</sup> « visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire ». Le traité international et la loi italienne transposant celui-ci<sup>62</sup> permettent que les migrants provenant d'un « pays d'origine sûr » et secourus en haute mer par les garde-côtes italiens lors d'une traversée irrégulière de la Méditerranée puissent être transférés vers l'Albanie afin que leur entrée et leur séjour en Italie soient examinés. Des exceptions sont prévues pour les femmes, les mineurs non accompagnés et d'autres personnes vulnérables<sup>63</sup>. Après leur sauvetage en haute mer, ces personnes sont transférées vers le continent italien, même si elles proviennent d'un pays d'origine sûr.

Le protocole régit la mise à disposition et l'utilisation des terrains situés sur le territoire albanais qui servent aux autorités italiennes pour mettre en place et exploiter les structures nécessaires aux procédures.<sup>64</sup> Conformément à l'annexe 1 du protocole, il s'agit d'une partie du terrain portuaire de Shengjin et d'un terrain plus vaste situé à Gjader, à 6 kilomètres à vol d'oiseau. À Shengjin, il s'agit notamment d'une procédure de contrôle et d'identification ainsi que de l'enregistrement des demandes d'asile, tandis qu'à Gjader, la procédure accélérée à la frontière est appliquée et les personnes sont placées dans un centre fermé ou dans un centre de détention pour migrants en procédure de renvoi aménagé sur le site. La capacité maximale des structures était de 800 places lors de leur mise en service. À cela s'ajoutent environ 20 places dans le centre de détention en vue du renvoi.

Selon le protocole, les structures peuvent accueillir au maximum 3000 migrants à la fois.<sup>65</sup> La durée maximale du séjour de chaque personne n'est pas fixée dans le traité, mais elle ne peut excéder le temps strictement nécessaire à l'exécution de la procédure (la procédure à la frontière dure en principe quatre semaines, voir ci-dessous). Les relations entre les autorités italiennes et les migrants sont régies exclusivement par le droit italien et la juridiction italienne. Les membres des autorités italiennes sont soumis au droit national du personnel en matière

---

<sup>60</sup> Décret Cutro 20/2023, en vigueur depuis le 10 mars 2023. Voir à ce sujet <https://pagellapolitica.it>, *Il nuovo decreto sull'immigrazione in cinque punti*.

<sup>61</sup> Protocole entre le gouvernement de la République italienne et le Conseil des ministres de l'Albanie pour le renforcement de la coopération en matière migratoire, du 6 novembre 2023.

<sup>62</sup> Décret n° 12/2024, en vigueur depuis le 23 février 2024. En outre, les dispositions des décrets relatifs à la procédure accélérée (décret 130/2020, complété par le décret 133/2023), à la procédure à la frontière (décret 113/2018) et à la privation de liberté (décret 113/2018, complété par les décrets 20/2023 et 50/2023) s'appliquent également. Une description détaillée des procédures mentionnées ici est disponible auprès du *Conseil européen sur les réfugiés et les exilés*, base de données d'informations sur l'asile, [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

<sup>63</sup> Sont considérées comme « vulnérables » au sens du décret 142/2015 les personnes mineures, les mineurs non accompagnés, les personnes souffrant de maladies physiques ou mentales graves ou de handicaps, les personnes âgées, les femmes, les parents isolés avec enfants, les victimes de la traite des êtres humains, les victimes de torture ou de traumatismes, les victimes de mutilations génitales (art. 17 du décret 142/2015). Cf. *Tavola* (note 59), p. 7.

<sup>64</sup> D'autres dispositions du protocole concernent notamment la durée et la possibilité de prolongation du protocole, le nombre maximal de migrants pouvant être placés sous la protection de l'Italie dans les centres, le droit applicable ou la juridiction compétente, la durée maximale du séjour des migrants, ainsi que les règles de compétence relatives aux tâches des autorités albanaises et italiennes. Enfin, le protocole contient des dispositions relatives à l'indemnisation et aux coûts.

<sup>65</sup> Si l'on se base sur la durée maximale prévue de quatre semaines, il serait en théorie possible de mener environ 36 000 procédures à la frontière albanaise par an. Compte tenu de la complexité du modèle et des expériences faites jusqu'à présent, ce chiffre semble toutefois difficilement réalisable.

de conditions d'engagement et d'immunité. Tous les coûts liés à la mise en place et à l'utilisation des structures, à l'exécution des procédures d'entrée et de contrôle, ainsi qu'à l'exécution des renvois, y compris les éventuelles procédures d'expulsion, sont à la charge de l'État italien. L'annexe 2 du protocole contient des dispositions détaillées sur le remboursement des frais engagés par la partie albanaise. À titre d'avance, l'Albanie reçoit un premier montant de 16,5 millions d'euros.

La mise en œuvre est en principe régie par les dispositions relatives à la procédure à la frontière applicable aux personnes provenant de « pays d'origine sûrs ».<sup>66</sup> Selon ces dispositions, la procédure d'examen en première instance dure sept jours et ne devrait pas dépasser 28 jours, y compris la procédure de recours. Le délai pour le dépôt du recours est de 7 jours. Parallèlement à la procédure à la frontière, la légalité de la détention ordonnée régulièrement dans de tels cas est examinée par un juge dans le cadre d'une procédure distincte dans un délai de 48 heures. La désignation d'un « pays d'origine sûr » se fait conformément au droit européen,<sup>67</sup> la liste correspondante des pays étant établie en premier lieu au niveau du ministère de l'Intérieur, puis, depuis le 23 octobre 2024, par une décision du Conseil des ministres ayant force de loi et entrée en vigueur immédiatement. Au total, 19 États sont considérés comme « sûrs », dont le Bangladesh et l'Égypte.<sup>68</sup>

Sur le plan opérationnel, le « modèle Italie-Albanie » prévoit que les personnes secourues en haute mer par les garde-côtes italiens soient d'abord transférées du bateau de sauvetage vers un navire de la marine plus grand aménagé en « hub » (« Nave Hub »). Une première sélection est effectuée dans le bateau de sauvetage afin de déterminer si les personnes interceptées proviennent d'un des « pays d'origine sûrs » et s'il existe des raisons qui justifient que la procédure à la frontière (effectuée en Albanie) ne soit pas appliquée.<sup>69</sup> Un deuxième contrôle (identification, évaluation d'une éventuelle vulnérabilité et premier bilan de santé) est effectué dans le « navire-hub », puis, après triage, les personnes sont transportées vers l'Albanie afin que la procédure à la frontière soit menée. Le travail des autorités italiennes en haute mer est observé par une délégation du HCR. Une représentation de l'OIM, qui participe à l'évaluation de la vulnérabilité, est également présente. Le contrôle se poursuit dans le port de Shengjin, la demande d'entrée sur le territoire est enregistrée et, le cas échéant, une mesure de détention est ordonnée, suivie du transfert vers la structure fermée de Gjader. La procédure se poursuit dans cette structure, où une éventuelle détention en vue du renvoi est exécutée. Les autorités italiennes estiment à 650–670 millions d'euros le coût total des structures, du fonctionnement et du personnel pendant la durée initiale du protocole, qui est limitée à cinq ans (cf. ci-dessous, ch. 3.3.4.5.).<sup>70</sup>

La mise en œuvre des procédures frontalières italiennes sur le territoire albanais s'avère difficile. Elle est actuellement (fin mai 2025) bloquée. Jusqu'à cette date, seules 73 personnes ont

---

<sup>66</sup> Cf. note 62.

<sup>67</sup> Cf. ci-dessus, ch. 2.2.

<sup>68</sup> En outre, l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Géorgie, le Ghana, le Cap-Vert, le Kosovo, le Maroc, le Monténégro, la Macédoine du Nord, le Pérou, le Sénégal, la Serbie, le Sri Lanka et la Tunisie sont considérés comme des « pays d'origine sûrs » au sens du décret.

<sup>69</sup> C'est le cas des personnes vulnérables, voir la note 6, ainsi que des personnes disposant d'un passeport valide.

<sup>70</sup> Pour les coûts, cf. également la NZZ du 31 octobre 2024. Les hypothèses initiales reposaient sur des dépenses légèrement inférieures.

été transférées en Albanie dans le cadre de trois opérations menées par les garde-côtes. Elles provenaient d'Égypte et du Bangladesh et, lors de la troisième opération, également de Côte d'Ivoire et de Gambie. Dans le cadre de la procédure de contrôle de la détention, tous les requérants ont dû être libérés sur décision des tribunaux italiens et transférés vers le continent italien afin d'y bénéficier d'une procédure d'asile. Les tribunaux ont estimé que les conditions requises pour qualifier l'Égypte et le Bangladesh de « pays d'origine sûrs » n'étaient pas remplies, compte tenu de la situation des droits humains dans ces États et notamment en raison des conflits régionaux.<sup>71</sup> Les tribunaux ont invoqué la situation juridique contraire au droit italien prévue par la directive européenne relative à la procédure d'asile<sup>72</sup>, récemment précisée par la jurisprudence de la CJUE : selon celle-ci, les conditions de « sécurité » – garanties par le respect des droits humains dans un système démocratique – doivent être remplies à l'échelle du pays.<sup>73</sup>

La question de la définition du « pays d'origine sûr » et de son applicabilité à des pays tels que le Bangladesh ou l'Égypte, qui est actuellement déterminante pour la poursuite du modèle Italie-Albanie, est actuellement pendante devant la CJUE dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel. Fin mai 2025, aucun arrêt n'avait encore été rendu.

Sur la base d'un nouveau décret, le gouvernement italien a mis en vigueur fin mars 2025 de nouvelles réglementations nationales afin que les structures en Albanie puissent également servir de centres de retour ordinaires (CPR, « Centri di permanenza per i rimpatri »).<sup>74</sup> Les CPR ont pour but de garantir l'expulsion des requérants d'asile et des migrants à la suite d'une décision de renvoi exécutoire. L'Albanie sert uniquement de lieu de détention aux autorités italiennes. Une fois la procédure terminée en Italie, les personnes concernées sont transférées de la péninsule italienne vers l'Albanie pour y être détenues, puis ramenées en Italie en vue de leur renvoi. Fin mai 2025, l'Italie avait ainsi pu renvoyer 30 personnes dans leur pays d'origine.<sup>75</sup>

Dans le cadre des discussions menées en Italie<sup>76</sup> avec des représentants d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales, d'experts et d'expertes, il a été souligné que le modèle Italie-Albanie présentait, de par sa conception même, plusieurs points faibles, notamment sur le plan juridique. Les points suivants ont été particulièrement mis en avant :

- L'évaluation de la vulnérabilité déjà effectuée en haute mer dans le cadre de la procédure de filtrage (« screening »), est jugée inappropriée et erronée compte tenu des

---

<sup>71</sup> Cf. les arrêts du Tribunale ordinario di Roma du 18 octobre 2024, n° 42251 R.G. 2024 (Égypte) et n° 42256 R.G. 2024 (Bangladesh).

<sup>72</sup> Cf. annexe 1 de la directive procédure (extrait) : « Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2011/95/UE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne ».

<sup>73</sup> CJUE, arrêt du 4 octobre 2024, affaire C-406/22.

<sup>74</sup> Euronews du 29 mars 2025.

<sup>75</sup> Déclaration du 25 mai 2025 du ministre italien de l'Intérieur Piantedosi, cf. « Dal CPR in Albania rimpatriate 30 persone », [www.ansa.it](http://www.ansa.it).

<sup>76</sup> Liste des interlocuteurs en Italie, cf. en annexe.

conditions difficiles après un sauvetage en mer et de la situation à bord des navires des garde-côtes ;

- La rétention à bord des navires qui peut durer jusqu'à quatre jours et qui varie selon les itinéraires et l'organisation<sup>77</sup>, est considérée comme une privation de liberté sans base légale, ni contrôle judiciaire ;
- L'accès difficile à une assistance et à une représentation juridiques dans le cadre de la procédure d'examen de la détention sur le sol albanais. Selon le droit italien, la représentation juridique d'office est obligatoire en cas de détention. La distance géographique qui sépare les avocats italiens du continent rend difficile leur préparation aux auditions, auxquelles la représentation juridique ne peut d'ailleurs assister que par vidéoconférence.
- Enfin, la question de savoir dans quelle mesure la privation de liberté systématiquement ordonnée en Albanie dans le cadre de la procédure frontalière sera évaluée par les tribunaux italiens à la lumière de l'art. 5 CEDH reste ouverte.<sup>78</sup>

Compte tenu du peu d'expérience disponible, le modèle Italie-Albanie ne peut être évalué que de manière provisoire, les modalités de mise en œuvre susmentionnées, potentiellement délicates, devant faire l'objet d'une attention particulière. À titre de première évaluation, on peut retenir ce qui suit : le modèle repose sur un objectif légitime tant au regard du droit de Schengen que de la politique en matière de réfugiés, à savoir empêcher l'entrée irrégulière de personnes qui ne sont pas éligibles à une protection.<sup>79</sup> À cet égard, comme le souligne régulièrement le gouvernement italien dans ses prises de position, il peut être considéré comme une anticipation de la future procédure aux frontières extérieures prévue par le pacte sur les migrations et l'asile. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'une externalisation au sens d'un transfert de responsabilité et de compétence à un État tiers. Dans ce modèle, l'Albanie ne représente en effet qu'une extension fictive du territoire italien. La séparation des territoires par la Méditerranée et l'« isolement » factuel et juridique des structures gérées par les autorités italiennes en Albanie posent une série de problèmes logistiques et juridiques (cf. ci-dessus). La question de

---

<sup>77</sup> Selon les déclarations faites au MEG par divers interlocuteurs, cette durée s'explique par le fait que les personnes secourues ne sont pas nécessairement débarquées immédiatement. Lors des opérations menées jusqu'à présent, le navire de la marine utilisé comme « hub » a attendu que d'autres sauvetages en mer aient lieu avant de mettre le cap sur l'Albanie.

<sup>78</sup> Les articles 6 à 8 de la directive 2013/32/UE et l'article 28 du règlement Dublin III 604/2013 autorisent une privation de liberté d'une durée maximale de quatre semaines dans le cadre des procédures frontalières. En cas d'issue négative de la procédure d'entrée ou d'asile, une détention en vue du renvoi pouvant aller jusqu'à six mois, prolongeable jusqu'à 18 mois (à l'avenir : jusqu'à 24 mois), peut être ordonnée en vertu de l'art. 15 de la directive 2008/13 sur le retour. Toutefois, les circonstances concrètes et la proportionnalité de la détention doivent toujours être examinées au cas par cas (voir CrEDH, Saadi c. Royaume-Uni, n° 13229/03, arrêt du 29 janvier 2008). Étant donné que les requérants ne sont en principe jamais autorisés à quitter le terrain sur lequel se trouvent les structures utilisées par les autorités italiennes, il n'existe systématiquement aucune alternative à la détention – au sens d'une mesure moins restrictive. Au regard de la jurisprudence de la CrEDH relative à l'art. 5 CEDH, il ne fait aucun doute que le placement dans les centres fermés de Shengjin et en particulier de Gjader constitue une privation de liberté (et non une simple restriction de liberté) (cf. CrEDH, Guzzardi c. Italie, n° 7367/76, arrêt du 6 novembre 1980).

<sup>79</sup> Voir également la déclaration du commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures, M. Brunner, du 5 février 2025, question posée dans le cadre du Parlement européen P-002206/2024.

savoir comment les surmonter pour garantir le bon fonctionnement du modèle reste ouverte. Il n'est pas non plus certain que le modèle aura l'effet dissuasif escompté par le gouvernement sur les demandes d'asile manifestement infondées. La tentative d'utiliser les structures existantes en Albanie comme centres de renvoi ne semble pas appropriée. Les allers-retours entre l'Italie et l'Albanie de personnes qui ont fait l'objet d'une procédure (dont l'issue est négative) en Italie et qui sont ensuite renvoyées dans leur pays d'origine semblent peu efficaces, notamment du point de vue du rapport coût-efficacité.

### 3.3.2.2. Danemark

Le 3 juin 2021, le Parlement danois a adopté une loi prévoyant la possibilité de délocaliser les procédures d'asile vers des pays tiers.<sup>80</sup> Les problèmes liés au système d'asile actuel et les nombreux décès en Méditerranée et le long des routes migratoires depuis 2014 ont incité le gouvernement danois à introduire un « système d'asile équitable et humain » sous le titre « Solidarité avec une approche cohérente ». Les problèmes liés au retour ont été cités comme autre raison justifiant l'adoption de la loi. Selon le gouvernement, les ressources étaient de moins en moins utilisées efficacement en raison de la durée de plus en plus longue des procédures de retour. Ces ressources pourraient permettre d'aider beaucoup plus de personnes dans les régions d'origine. Le Danemark souhaiterait investir davantage dans les régions d'origine et participer au programme de réinstallation des Nations unies.<sup>81</sup> En décembre 2022, le gouvernement a décidé que le Danemark n'appliquerait pas la loi, mais qu'il présenterait ses idées à la Commission européenne et aux États membres de l'UE. Le cadre juridique de ce modèle n'en reste pas moins intéressant.

La loi pose le cadre juridique général pour deux modèles possibles :<sup>82</sup>

- Dans les deux modèles, le *premier examen* visant à déterminer si un demandeur d'asile peut être transféré vers un pays tiers a lieu *au Danemark*. Dès qu'une décision définitive a été rendue par la commission d'appel indépendante pour les réfugiés, les autorités danoises sont tenues d'exécuter cette décision.
- Le modèle 1 part du principe, en ce qui concerne la procédure d'asile, que *les autorités danoises sont présentes dans le pays tiers concerné*, qu'elles traitent les demandes d'asile sur place et qu'elles sont responsables de l'hébergement. Cela doit se faire conformément à la législation danoise et aux obligations du Danemark en vertu du droit international.
- Le modèle 2 prévoit que le traitement des demandes d'asile est assuré *par les autorités du pays tiers*.

---

<sup>80</sup> Le Danemark avait déjà proposé en 1986, lors de l'Assemblée générale des Nations unies, que les procédures d'asile soient menées dans les États de transit. Cf. à ce sujet le Conseil d'experts pour l'intégration et la migration (SVR) 2017, p. 57-59.

<sup>81</sup> À ce sujet et pour plus d'informations, cf. *Pernille Breinholdt Mikkelsen*, chef de service au ministère de l'Immigration et de l'Intégration, Danemark, « Die Verlagerung der Bearbeitung von Asylfällen in Recht und Praxis », transcription du discours prononcé lors de la conférence sur les droits de l'homme les 22 et 23 janvier 2025 à Alborg.

<sup>82</sup> Legal analysis of the possibilities for transferring asylum seekers to a third country for processing of asylum applications within the framework of international law, Ministry of Immigration and Integration, 2021, Copenhague ; cf. également Transfer of asylum seekers from Denmark to a partner country, Explanatory Paper of Procedural Steps, Ministry of Immigration and Integration, Copenhague, 21 juillet 2021.

Que ce soit dans le cadre du modèle 1 ou 2, cela suppose que le Danemark ait conclu un *accord avec le pays tiers*. Cet accord doit contenir des garanties suffisantes pour que les obligations internationales du Danemark et les garanties soient respectées dans la pratique. Dans les deux modèles, on part du principe que le Danemark n'accorde pas lui-même la protection aux personnes qui se voient octroyer l'asile, mais l'État tiers. Si l'asile est refusé au demandeur, l'État tiers est, dans le cadre des deux modèles, responsable du renvoi de la personne concernée. En outre, certains groupes d'étrangers peuvent être exemptés de l'application de la nouvelle loi.<sup>83</sup>

La loi ne répond pas à la question de savoir si le modèle 1 ou 2 doit être appliqué ; le choix du modèle dépend de l'accord conclu avec le pays tiers, qui doit également énumérer plus en détail les différents éléments et obligations entre les pays. Un suivi est prévu en cas de mise en œuvre.

Le gouvernement danois estime que les deux modèles sont compatibles avec le droit de l'UE, notamment parce que l'« exigence d'un lien » (entre le demandeur d'asile et le pays tiers) prévue dans le droit de l'UE<sup>84</sup> ne s'applique pas au Danemark en raison de la clause d'opt-out danoise. Les modèles seraient également compatibles avec la CEDH et la CR. Le gouvernement souligne toutefois qu'aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur leur légalité et que leur évaluation juridique est relativement incertaine.<sup>85</sup>

Les projets danois d'externalisation des demandeurs d'asile ont été critiqués tant au Danemark qu'à l'échelle internationale, qui y voient une tentative de transférer la charge des migrants et des réfugiés de l'Europe vers des pays tiers qui accueillent déjà de nombreux réfugiés et sont surchargés.<sup>86</sup> Lors d'entretiens avec le MEG, des représentants du gouvernement ont souligné que le contexte politique en Europe avait désormais changé et que, depuis 2024 en particulier, plusieurs États poursuivaient le même objectif que le Danemark et que des évaluations étaient encore en cours. Le Danemark serait parvenu à rassembler un grand groupe de pays de l'UE afin de demander conjointement une refonte du système d'asile européen. Le gouvernement danois s'engagerait en faveur d'un concept permettant de réglementer le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers. Parallèlement à cette approche d'externalisation, le Danemark a renforcé sa politique migratoire extérieure, qui vise en particulier à prévenir la migration irrégulière dans les régions d'origine.<sup>87</sup>

Compte tenu des nombreuses questions en suspens, il n'est pas possible de procéder à une évaluation définitive des deux modèles.<sup>88</sup> Au cours de la période de mise en œuvre en 2021

---

<sup>83</sup> *Breinholdt Mikkelsen* (note 81).

<sup>84</sup> Cf. à ce sujet le ch. 2.2.1 ci-dessus.

<sup>85</sup> Cf. Legal Analysis (note 82), p. 1.

<sup>86</sup> *Breinholdt Mikkelsen* (note 81) ; cf. également *Michala Clante Bendixen*, *A Firm Hand*, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021, p. 139.

<sup>87</sup> Cf. à ce sujet ch. 5.2.3.4 ci-dessous.

<sup>88</sup> Le projet de loi ne précise pas non plus quelles seraient les exigences imposées à une relation contractuelle avec le pays tiers, par exemple en matière de droits humains, de procédures conformes à l'État de droit et de principe de non-refoulement. Ces exigences devraient avant tout être clairement formulées à l'égard d'un pays tiers qui mène lui-même la procédure d'asile et renvoie les requérants déboutés, et elles devraient également être réglées dans un accord, selon

et 2022, le Danemark n'a trouvé aucun pays tiers susceptible d'accueillir des personnes en situation irrégulière selon une approche d'externalisation, même s'il était en pourparlers avec le Rwanda à ce sujet.<sup>89</sup>

### 3.3.2.3. *Discussions en Allemagne*

Compte tenu de la forte immigration de ces dernières années, il y a également un débat intense en Allemagne sur la réduction du nombre de réfugiés et la réforme du droit d'asile. Parmi les propositions avancées figure notamment l'externalisation de la protection internationale. Le gouvernement élu en 2021, composé du SPD, du FDP et des Verts, s'était engagé dans son accord de coalition à examiner des propositions en ce sens. En novembre 2023, les chefs de gouvernement des Länder ont chargé le gouvernement fédéral d'examiner si la détermination du statut de protection des réfugiés pouvait également être effectuée dans des pays de transit ou des pays tiers, dans le respect de la CR et de la CEDH.

Dans le cadre de ce processus d'évaluation, le gouvernement fédéral a organisé au printemps 2024 des auditions avec des experts ainsi qu'un échange avec d'autres gouvernements européens et des organisations internationales. Trois modèles essentiellement ont été discutés : le modèle albanais, le modèle rwandais et un modèle dit « Hinweg » (examen des demandes d'asile dans les pays de transit avant l'entrée en Europe, afin de permettre un examen préalable et non une externalisation proprement dite) : tous trois envisagent des options extraterritoriales pour le dépôt des demandes et les procédures d'asile. En complément de ces modèles, la mise en place d'infrastructures dans des pays tiers pour le dépôt et le traitement des demandes d'asile a été examinée, avec comme variantes une gestion par l'Allemagne ou l'UE seule ou, sous réserve d'un accord, en coopération avec le pays de transit et le HCR.

Dans son rapport de situation de juin 2024<sup>90</sup>, le gouvernement allemand a conclu que le droit international et le droit de l'UE n'excluent pas fondamentalement des modèles permettant de déterminer le statut de protection des réfugiés dans des pays tiers ou de transit, mais que de nombreux experts se sont montrés sceptiques, voire critiques, quant aux possibilités juridiques et pratiques de mise en œuvre de tels modèles, voire les ont clairement rejetés. En ce qui concerne l'Allemagne, il est apparu que des modèles extraterritoriaux tels que ceux du Rwanda et de l'Albanie ne seraient pas transposables sous cette forme dans le cadre juridique et pratique actuel. L'Allemagne est soumise à un cadre juridique national et européen différent de celui du Royaume-Uni. Et contrairement à l'Italie, l'Allemagne n'est pas bordée par la

---

le gouvernement danois. La question des coûts n'a pas non plus été abordée plus en détail. La mise en œuvre pratique nécessiterait donc encore toute une série de mesures juridiques, administratives, diplomatiques et pratiques.

<sup>89</sup> Les représentants du gouvernement renvoient également au mécanisme de transit d'urgence (ETM) au Rwanda, dans le cadre duquel les réfugiés et les demandeurs d'asile se trouvant dans des camps d'accueil libyens sont évacués vers un centre de transit au Rwanda. Les personnes dans le besoin peuvent y bénéficier d'une protection et d'une aide humanitaire. Le projet est mis en œuvre par le HCR en coopération avec les autorités rwandaises. Le Danemark participe au financement de l'EMT, cf. *Breinholdt Mikkelsen* (note 81). Voir à ce sujet ch. 3.5.3.

<sup>90</sup> Sachstandsbericht der Bundesregierung. «Asylverfahren in Drittstaaten» (note 52).

Méditerranée, de sorte qu'une personne en quête de protection a déjà atteint le territoire national et est soumise à la juridiction nationale et européenne dans son intégralité.

En outre, de nombreux obstacles juridiques et pratiques, parfois étroitement liés, ont été identifiés lors des auditions. Les États susceptibles de coopérer devraient remplir toute une série d'exigences. Des questions transversales de nature politique et de politique étrangère devraient également être prises en compte, telles que les répercussions sur la stabilité régionale, le commerce, les accords multilatéraux et régionaux.

Le rapport coût-efficacité des modèles d'externalisation serait également problématique. Les coûts estimés par personne seraient très élevés dans le cadre des modèles rwandais et albanais. En outre, il n'est pas prouvé que ces modèles aient un effet dissuasif. À l'exception de l'Australie, qui est soumise à des conditions géographiques et juridiques incomparables avec celles de l'Allemagne, aucun État n'a jusqu'à présent mis en œuvre un tel modèle de pays tiers. À cela s'ajoutent des difficultés logistiques, en particulier lorsque les autorités allemandes doivent mener des procédures d'asile dans un pays tiers ou lorsqu'un grand nombre de personnes sont transférées vers un pays tiers.

Fin avril 2025, à la demande des régions (Länder), le gouvernement a présenté un rapport final dans lequel il distingue trois modèles parmi les approches discutées : les modèles d'externalisation (similaires à l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda), les modèles « d'extraterritorialisation » (analogues au modèle albanais) et les modèles de transfert (« Hinweg »).<sup>91</sup> Il conclut que les deux derniers modèles ne seraient réalisables qu'en cas de modifications substantielles du droit national et du droit de l'UE, qu'il existe des risques juridiques, que l'effet régulateur des approches est incertain et que des défis et des obstacles pratiques parfois considérables se poseraient.

Il souligne en revanche que le système de compétence prévu par le règlement Dublin III prévoit déjà une version européenne de l'externalisation dans le droit de l'UE en vigueur, de même que le futur RAEC. Dans tous les cas, avant tout transfert vers un pays tiers, il faudrait clarifier la situation individuelle et les demandes dans chaque cas particulier, ce qui allongerait considérablement la durée des procédures de délocalisation. En outre, des obstacles pratiques considérables subsisteraient, notamment le renforcement des capacités dans les pays tiers concernés et les coûts élevés. La procédure relative aux pays tiers ne convient donc pas comme procédure de masse ; elle ne peut constituer qu'un élément parmi d'autres de la gestion des migrations, et ce uniquement si son application est limitée à certaines catégories de personnes ou à certains cas. En outre, certaines catégories de personnes devraient en être généralement exclues, telles que les personnes mineures, les familles et les personnes vulnérables.

En résumé, on peut retenir de la discussion allemande sur l'externalisation que le gouvernement fédéral en fonction jusqu'au printemps 2025 estime que les risques liés aux approches discutées jusqu'à présent sont plus importants que leurs avantages et n'a pas mis en œuvre ses propres projets d'externalisation. Dans son accord de coalition d'avril 2025, le nouveau gouvernement de coalition CDU/CSU-SPD a renoncé à évoquer l'externalisation des procédures d'asile. Toutefois, compte tenu des débats sur le concept de pays tiers sûrs au niveau

---

<sup>91</sup> *Bundesministerium des Innern und für Heimat, Abschlussbericht (note 1), p. 4.*

européen, les partenaires de la coalition souhaitent supprimer la condition du lien<sup>92</sup> afin de permettre les retours et les transferts.<sup>93</sup>

Au-delà de procédés d'externalisation, les gouvernements fédéraux précédents se sont également efforcés de conclure des accords bilatéraux avec les pays d'origine et de transit afin de gérer les migrations et d'inciter les retours. Il s'agit notamment de partenariats migratoires et de centres de conseil en matière de politique migratoire dans les pays partenaires de la coopération allemande au développement. Outre la coopération en matière de retour des demandeurs d'asile déboutés, les partenariats migratoires peuvent également porter sur des aspects tels que le renforcement de la coopération économique et le transfert de technologies.<sup>94</sup>

Les institutions en place depuis 2023 sous le nom de « Zentren für Migration und Entwicklung » (centres pour la migration et le développement, « Zentren für Jobs, Migration und Reintegration » depuis 2017) présentent un intérêt particulier pour cette étude. En effet, ces centres offrent aux ressortissants des pays partenaires qui souhaitent migrer de manière régulière des informations fiables et des conseils sur les possibilités de migration légale vers l'Allemagne, l'UE et au sein de leur région d'origine, ainsi que sur les possibilités de formation continue. Les centres conseillent également les personnes revenant de pays tiers. Une évaluation complète de ces centres, y compris de l'influence des conseils prodigués sur les décisions migratoires des personnes concernées, n'a pas encore été réalisée.

#### 3.3.2.4. *Un exemple concret : la Tunisie, partenaire de coopération de l'UE et pays tiers potentiel en vue d'externalisation ?*

La coopération de la Tunisie avec l'UE s'est renforcée depuis la révolution tunisienne, mais aussi depuis la guerre en Libye, qui a entraîné de nombreuses traversées irrégulières de la Méditerranée entre la Tunisie et l'Europe, ainsi qu'une forte immigration vers la Tunisie en provenance des pays subsahariens. Un partenariat pour la mobilité a été conclu en 2012 dans le cadre du plan d'action UE-Tunisie (2013-2017) par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (FFUA). L'accent a été mis sur l'aspect sécuritaire de la migration, qui comprend le renforcement de la protection des frontières, la prévention de la migration irrégulière et la réadmission des ressortissants tunisiens.<sup>95</sup>

Dans le cadre des efforts déployés par plusieurs États membres de l'UE pour externaliser les procédures d'asile, la Tunisie a souvent été citée comme pays d'accueil potentiel. Le gouvernement tunisien s'est toutefois prononcé contre de tels projets. Le « Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'UE et la Tunisie »<sup>96</sup> ne contient aucune

---

<sup>92</sup> Cf. ci-dessus, ch. 2.2.1 et 2.2.2.

<sup>93</sup> Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 9 avril 2025 ; pour le critère du lien, cf. ci-dessus ch. 2.2.2.2.

<sup>94</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Bilanz der Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen der aktuellen Bundesregierung“, Drucksache 20/14619, 15 janvier 2025.

<sup>95</sup> *Fatma Raach/ Hiba Sha'ath*, Tunisia – EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment, in: Sergio Carrera Nunez/Eleni Karageorgiou/Gamze Ovacik/Nikolas Feith Tan (éd.), *Global Asylum Governance and the European Union's Role*, p. 220.

<sup>96</sup> Commission européenne, « Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie », 16 juillet 2023.

disposition relative à l'externalisation des procédures d'asile, ni ne traite des centres pour réfugiés et migrants renvoyés. Le memorandum fait notamment référence au lien entre migration et développement, mais stipule expressément : « La Tunisie réitère sa position de ne pas être un pays d'installation de migrants en situation irrégulière. Elle réaffirme également sa position de ne garder que ses propres frontières. »<sup>97</sup>

Selon le memorandum, la lutte contre la migration irrégulière est une priorité. En ce qui concerne le retour, les deux parties ont convenu « de soutenir davantage le retour et la réadmission depuis l'UE des nationaux tunisiens en situation irrégulière, dans le respect du droit international, de leur dignité et des droits acquis (...) ». En outre, la réintégration socio-économique en Tunisie doit être encouragée conjointement.<sup>98</sup>

La Tunisie a donc maintenu sa position antérieure, selon laquelle le retour des demandeurs d'asile déboutés en Europe n'est autorisé que pour ses propres ressortissants<sup>99</sup> et non pour les ressortissants de pays tiers.<sup>100</sup> Pour cette seule raison, selon la pratique en vigueur, un accord entre la Tunisie et un pays européen tel que celui conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda ne serait pas possible si des ressortissants de pays tiers étaient également transférés vers la Tunisie. En cas d'externalisation des procédures d'asile, le fait que la Tunisie ne dispose pas d'une loi sur l'asile constitue une difficulté supplémentaire. Le Parlement a certes adopté en 2018 une loi sur l'asile présentée par le ministère de la Justice (et élaborée avec le soutien technique de l'UE), mais sa ratification a été bloquée au niveau exécutif par crainte que le pays ne devienne un hotspot et ne soit considéré comme un pays tiers sûr pour les renvois. La probabilité que la loi sur l'asile entre en vigueur aurait sans doute été plus élevée si elle n'avait pas fait partie de la politique étrangère de l'UE.<sup>101</sup> L'absence d'une loi sur l'asile devrait être considérée comme une raison importante de ne pas classer la Tunisie comme pays tiers sûr au sens du droit de l'UE.<sup>102</sup>

Les entretiens menés dans le cadre de cette étude montrent que la Tunisie, mais aussi d'autres pays d'Afrique du Nord, s'opposent à l'externalisation des procédures d'asile, car ils seraient alors confrontés, à l'instar de nombreux pays européens, au même problème que les pays subsahariens et d'autres pays tiers : à savoir, l'absence d'accords de réadmission. En outre, il existe déjà aujourd'hui de fortes tensions avec les pays d'Afrique du Nord et les pays

---

<sup>97</sup> Cf. à ce sujet et pour la suite, memorandum (op. cit.), p. 3 s.

<sup>98</sup> Divers acteurs politiques européens ont émis des réserves à l'égard du memorandum d'entente. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a ainsi déploré que « Le texte du memorandum d'entente entre l'UE et la Tunisie relatif à la migration ne traite la question des droits humains qu'en termes très généraux et ne contient aucune indication concrète sur la mise en place de garanties ou sur leur nature. » Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, La coopération des États européens avec la Tunisie sur la question migratoire devrait s'accompagner de garanties claires en matière de droits humains, 17 juillet 2023.

<sup>99</sup> Selon la pratique tunisienne actuelle, la Tunisie n'accepte que des accords bilatéraux, comme celui conclu avec la Suisse sous la forme d'un partenariat migratoire efficace qui existe depuis 2012 et comprend, entre autres, un accord de réadmission et des projets dans les domaines de l'éducation et de la formation, des voies d'immigration légales, de la coopération au développement et du renforcement des capacités.

<sup>100</sup> Cf. *Hiba Sha'ath/ Fatma Raach*, Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission, *European Journal of Migration and Law* 26 (2024), p. 188.

<sup>101</sup> *Bachirou Ayoub Tinni et al.*, Shortcomings in EU Cooperation for Externalization of Asylum: Lessons from Niger, Serbia, Tunisia and Turkey Publication, novembre 2023, *European Policy Brief* novembre 2023, p. 4.

<sup>102</sup> Cf. *Fatma Raach/Hiba Sha'ath* (note 95), p. 227.

subsahariens sur les questions migratoires, qui seraient encore exacerbées si la Tunisie devait renvoyer les personnes déboutées vers ces pays.<sup>103</sup> Il est également souligné que la Tunisie ne dispose ni des capacités ni des infrastructures nécessaires aux fins de l'externalisation des procédures d'asile. De plus, non seulement le gouvernement, mais aussi l'électorat, rejetteraient des projets visant à externaliser les procédures d'asile et à renvoyer des personnes vers la Tunisie depuis les États membres de l'UE. Des tensions politiques internes graves entre les personnes expulsées et la population locale seraient inévitables. En Tunisie, il n'existe aucune base juridique permettant d'accorder un statut de résident aux personnes expulsées des États membres de l'UE, même à celles qui ont obtenu une décision positive à l'issue d'une procédure; or, sans statut de résident, ces personnes ne seraient pas admises sur le marché du travail et seraient forcées de travailler illégalement.

Compte tenu de l'attitude négative du gouvernement tunisien, mais aussi des voix sceptiques ou critiques issues de la société civile quant aux possibilités juridiques et pratiques de mise en œuvre, il est peu probable que la Tunisie change de position dans un avenir proche.

### 3.3.3. Approches d'externalisation par des États non membres de l'UE

#### 3.3.3.1. *Accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda*

Les accords entre le Royaume-Uni (RU) et le Rwanda sont considérés comme le premier projet concret en Europe visant à transférer des demandeurs d'asile vers un pays tiers afin qu'ils y soient soumis à une procédure d'asile et bénéficient d'une protection, à l'instar de ce qui se fait en Australie<sup>104</sup>. Ce modèle a suscité un vif intérêt.

Le RU est partie à la CR et à la CEDH, mais il n'est lié ni par le RAEC ni par la directive européenne sur le retour.<sup>105</sup> Par conséquent, diverses dispositions relatives aux pays tiers sûrs prévues par le droit de l'UE ne s'appliquent pas, ce qui a permis au gouvernement britannique de développer de nouveaux modèles d'externalisation des procédures d'asile et d'octroi de la protection.

Le 13 avril 2022, le Royaume-Uni et le Rwanda ont conclu un « memorandum of understanding » (MoU) juridiquement non contraignant relatif à un partenariat en matière d'asile,<sup>106</sup> accompagné de deux notes verbales.<sup>107</sup> Le préambule du MoU stipule qu'un nouveau système d'asile équitable et humain aurait un effet dissuasif sur la migration irrégulière. Il vise à créer des voies sûres et légales pour les personnes persécutées, afin de lutter notamment contre le modèle économique des passeurs. Le MoU précise qu'il ne crée aucun droit individuel opposable en justice (article 2.2). Le Rwanda accepte d'accueillir les demandeurs d'asile du

---

<sup>103</sup> Cf. à ce sujet ch. 3.3.4.

<sup>104</sup> Concernant la « politique offshore » australienne, cf. ch. 3.3.3.2.

<sup>105</sup> Cf. ci-dessus ch. 2 concernant ces bases légales.

<sup>106</sup> 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, du 13 avril 2022.

<sup>107</sup> Note Verbale on Assurances in Paragraph 9 of the MoU Between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement, du 28 novembre 2022, et Note Verbale on Assurances in Paragraphs 8 and 10 of the MoU Between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement, du 28 novembre 2022.

Royaume-Uni dont la demande a été déclarée irrecevable par le RU<sup>108</sup> (article 2.1) et reçoit en contrepartie une compensation financière (article 19). Le MoU désigne le RU comme responsable du processus de sélection en vue du transfert vers le Rwanda. Quant au RU, il communique le nom, le sexe, la date de naissance et la nationalité des personnes concernées et transmet les documents de voyage éventuels, les informations relatives à leurs besoins particuliers, les aspects liés à la santé et à la sécurité, les données biométriques et toute autre information utile (article 5). Après leur transport aérien vers le Rwanda, dont le RU est responsable (article 6), les personnes transférées sont hébergées de manière appropriée par le Rwanda (article 8) et la procédure d'asile est menée par l'autorité rwandaise compétente (article 9). Les personnes reconnues comme réfugiés obtiendraient l'asile au Rwanda, tandis que celles dont la demande serait rejetée seraient renvoyées, le cas échéant, dans un pays où elles ont un droit de séjour (article 10). Une personne ne peut être renvoyée du Rwanda qu'à la demande du RU (§ 11). Enfin, l'article 16 prévoit que le RU accueille un certain nombre de réfugiés parmi les plus vulnérables provenant du Rwanda (réinstallation). La « Note Verbale on Assurances in paragraphs 8 and 10 » contient des dispositions détaillées concernant notamment l'hébergement, la nourriture, d'autres besoins matériels et l'accès aux infrastructures sanitaires, tandis que l'autre « Note Verbale » se réfère à l'article 9 (garanties procédurales dans la procédure d'asile). L'accord ne précise donc ni le nombre de personnes pouvant être transférées au Rwanda ni celui des personnes pouvant être réinstallées au RU, pas plus qu'il ne fournit d'indications sur l'aide financière, dont le montant n'a été connu que plus tard.

Une première tentative de transfert vers le Rwanda a échoué en raison d'une mesure provisoire prise par la CrEDH sur la base de l'art. 39 de son règlement, qui interdisait le renvoi d'un ressortissant irakien susceptible, selon un certificat médical, d'avoir été victime de torture, jusqu'à ce que le recours soit examiné au fond. Le tribunal de première instance, la High Court, n'avait pas accordé d'effet suspensif à son recours, arguant qu'en cas d'acceptation, il pourrait être renvoyé au RU.<sup>109</sup> La CrEDH a justifié la mesure provisoire par le souci de garantir l'accès à une procédure équitable pour déterminer le statut de réfugié au Rwanda, la High Court ayant également exprimé des doutes quant à la sécurité dans ce pays.

Dans une procédure concernant dix demandeurs d'asile originaires de Syrie, d'Irak, d'Iran, du Vietnam, du Soudan et d'Albanie qui devaient être transférés au Rwanda, la High Court, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles et la Cour suprême ont successivement examiné leur recours (AAA and others). La High Court<sup>110</sup> a conclu que l'accord entre le Rwanda et le gouvernement britannique était légal, qu'il pouvait se fonder sur les assurances données par le Rwanda et qu'une procédure équitable était garantie.<sup>111</sup> Dans le cas d'espèce, la High Court a toutefois annulé toutes les décisions du ministère de l'Intérieur et les a renvoyées pour

---

<sup>108</sup> Dans l'arrêt rendu par la Haute Cour dans l'affaire AAA e.a. du 19 décembre 2022 ([2022] EWHC 3230), il est fait référence aux directives du ministre de l'Intérieur (Inadmissibility Guidance) selon lesquelles un demandeur d'asile peut être transféré au Rwanda si le voyage vers le Royaume-Uni est considéré comme « dangereux » (dangerous), c'est-à-dire, en règle générale, s'il a été effectué par bateau, le plus souvent via la Manche. Selon un rapport du *Migration Policy Institute*, le Rwanda aurait également déclaré qu'il n'accepterait pas de personnes provenant de pays voisins ou ayant un casier judiciaire ; cf. *Hanne Beirens/Samuel Davidoff-Gore*, *The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum*, MPI Commentaries, avril 2022, [www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement](http://www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement).

<sup>109</sup> CrEDH, K.N. c. Royaume-Uni, n° 28774/22.

<sup>110</sup> Cf. ci-dessus, note 108 .

<sup>111</sup> Ibid. (note 108) par. 59 ss., 62 ss., 119 ss.

nouvelle considération, estimant que les circonstances des cas individuels n'avaient pas été examinées de manière appropriée.<sup>112</sup> La Cour d'appel a toutefois rendu un avis différent dans son arrêt du 29 juin 2023,<sup>113</sup> concluant que le Rwanda ne pouvait être considéré comme un pays tiers sûr en raison des lacunes de la procédure d'asile. La Cour suprême s'est ralliée à cette position le 15 novembre 2023, contestant également la situation en termes de sécurité du Rwanda et reconnaissant un risque réel de traitement inhumain au sens de l'article 3 CEDH en cas de refoulement.<sup>114</sup>

Par la suite, le gouvernement britannique a conclu un nouvel accord avec le Rwanda le 5 décembre 2023, cette fois sous la forme d'un traité contraignant en vertu du droit international, qui est entré en vigueur le 25 avril 2024 et qui doit rester en vigueur jusqu'au 13 avril 2027.<sup>115</sup> Pour l'essentiel, ce traité correspond au mémorandum précédent, avec quelques nouveautés, par exemple en ce qui concerne la mention explicite des capacités (limitées) du Rwanda (art. 4, par. 3), la communication des antécédents judiciaires par le RU (art. 5, par. 2) et la clarification du fait que le Rwanda n'est pas tenu d'accepter un transfert dans un cas individuel (art. 5, par. 5). Afin de tenir compte des préoccupations relatives à une éventuelle violation du principe de non-refoulement, il est convenu qu'aucune personne transférée par le RU ne sera renvoyée du Rwanda, à l'exception d'un transfert vers le RU (art. 10, par. 3). Les personnes reconnues comme réfugiés au Rwanda doivent pouvoir bénéficier des droits prévus par la CR (art. 10, par. 1). Le nouvel accord a été accompagné d'une modification législative, le « Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act » du 25 avril 2024, qui a déclaré le Rwanda comme pays tiers sûr et a ainsi voulu soustraire cette question à l'appréciation des tribunaux, bien que le gouvernement savait que cela pouvait être contraire à la CEDH.<sup>116</sup>

Jusqu'à l'abandon du projet après les élections britanniques de juillet 2024 par le nouveau gouvernement travailliste, quatre personnes ont été transférées du RU vers le Rwanda dans le cadre d'un autre programme volontaire.<sup>117</sup>

Certaines questions restent en suspens concernant les coûts et le nombre de personnes qui auraient pu être transférées au Rwanda. Selon le Migration Observatory,<sup>118</sup> qui se réfère à des données publiées par le gouvernement en vertu de la loi sur la transparence et à la Cour des comptes nationale (National Audit Office), le coût total pour la période d'avril 2022 à juin 2024 s'élèverait à 715 millions de livres sterling (pour un coût total de 4,7 milliards de livres sterling

---

<sup>112</sup> Ibid. (note 108) par. 178 ss.

<sup>113</sup> Cour d'appel, arrêt du 29 juin 2023, [2023] EWCA Civ 745.

<sup>114</sup> Cour suprême, arrêt du 15 novembre 2023, [2023] UKCS 42, § 149.

<sup>115</sup> Agreement 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 to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants, Treaty Series No. 20 (2024).

<sup>116</sup> Cf. la déclaration correspondante du ministre de l'Intérieur qui précède l'acte législatif publié ([gov.uk/media/65709c317391350013b03c36/Rwanda\\_Bill\\_as\\_introduced.pdf](https://gov.uk/media/65709c317391350013b03c36/Rwanda_Bill_as_introduced.pdf)). La loi visait également à limiter l'application des mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme ou à laisser la décision au ministre.

<sup>117</sup> *Peter William Walsh*, Q&A: The UK's former policy to send asylum seekers to Rwanda, The Migration Observatory, 25. Juli 2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-the-uks-policy-to-send-asylum-seekers-to-rwanda>.

<sup>118</sup> *Peter William Walsh/Madeleine Sumption*, The uncertain financial implications of the UK's Rwanda policy, 26 avril 2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk>.

pour l'ensemble du système d'asile), dont 290 millions de livres sterling versés au Rwanda.<sup>119</sup> Le rapport coût-efficacité ne peut toutefois pas être déterminé de manière définitive, car il dépend de l'ampleur de l'effet dissuasif sur les traversées irrégulières vers le RU, ainsi que du nombre de personnes transférées, qui pourrait également avoir une incidence sur l'effet dissuasif. Les accords ne mentionnent aucun chiffre concernant le nombre de personnes que le Rwanda aurait été prêt à accueillir, ni concernant la réinstallation au RU, de sorte qu'il n'est pas possible de se prononcer à ce sujet.<sup>120</sup> Il n'est pas non plus possible d'estimer combien de personnes auraient choisi l'option du retour volontaire si elles avaient eu le choix entre être transférées au Rwanda ou retourner dans leur pays d'origine. Enfin, les intérêts et les motivations qui ont poussé le Rwanda à conclure cet accord avec le RU restent largement inconnus, à l'exception des intérêts financiers et de la possibilité de transférer des réfugiés vulnérables vers le RU dans le cadre de la réinstallation. Certains observateurs<sup>121</sup> estiment toutefois que le Rwanda souhaitait ainsi s'assurer le soutien du RU, qui dispose d'un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, dans le contexte du conflit au Congo.

Il est difficile d'évaluer le modèle britannique-rwandais, car il n'existe aucune expérience exploitable qui permettrait de se prononcer sur son fonctionnement. Cela concerne la qualité de la procédure, l'hébergement et d'autres normes matérielles au Rwanda ; toutefois, de sérieux doutes ont été émis quant à la légalité de ce modèle.<sup>122</sup>

En outre, la pratique des tribunaux nationaux et de la CrEDH montre qu'un *examen au cas par cas avant le transfert vers un pays tiers* (ici le Rwanda) *reste indispensable* et ne peut être exclu par la loi, conformément à l'expérience et à la pratique du système de responsabilité Dublin. Les modèles d'externalisation perdent ainsi une partie de leur efficacité, dès lors que la recevabilité d'un transfert doit d'abord être examinée dans le cadre d'une procédure de contrôle interne et une voie de recours avec effet suspensif doit être ouverte lorsque le recours ne semble pas voué à l'échec.

### 3.3.3.2. *Australie*

L'exemple extra-européen le plus connu d'une procédure d'asile extraterritoriale est la « solution du Pacifique » mise en œuvre par l'Australie entre 2001 et 2007 à Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG). Il s'agissait d'une forme d'« offshoring » qui consistait à externaliser le droit australien. Les réfugiés qui obtenaient une décision positive devaient être transférés en Australie, mais certains ont également été réinstallés dans des pays tiers.<sup>123</sup> Cette pratique a été suspendue entre 2008 et 2012, puis reprise. Diverses modifications ont été apportées au programme en 2012 et 2013. Entre le 13 août 2012 et le 18 juillet 2013, tous les

---

<sup>119</sup> Selon les médias, le Rwanda aurait exigé 50 millions de livres supplémentaires pour l'année 2025 à la suite de l'annulation de l'accord : Reuters, Rwanda asking UK for \$63 millions over cancelled asylum deal, 4 mars 2025.

<sup>120</sup> *Peter William Walsh/ Madeleine Sumption* (note 118) : Unknown 2 – The number of people who would have been relocated to Rwanda.

<sup>121</sup> Déclarations d'experts dans le cadre des entretiens avec les auteurs de l'étude.

<sup>122</sup> Cf. UNHCR, Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update, 15 janvier 2024.

<sup>123</sup> Cf. SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik), Die Externalisierung des europäischen Flüchtlings-schutzes, eine rechtliche, praktische und politische Bewertung aktueller Vorschläge, SWP – Aktuell, n° 12, mars 2024, p. 3 et ss.

demandeurs d'asile arrivés par bateau devaient être transférés vers Nauru et la PNG. Sur près de 24 000 personnes concernées, seules 1050 ont été transférées, la grande majorité restant en Australie. Les personnes transférées ont été hébergées dans des centres fermés. En 2013, la possibilité d'être admis sur le continent australien a été supprimée. Depuis 2014, le gouvernement australien intercepte les bateaux en haute mer et procède à des refoulements (« push-backs »), notamment vers l'Indonésie. L'externalisation s'est poursuivie, mais le nombre de personnes présentes à Nauru et en PNG a diminué progressivement. Beaucoup ont été ramenées en Australie, principalement pour des raisons médicales. En 2016, la Cour suprême de PNG a déclaré les conditions de détention sur l'île de Manus inconstitutionnelles, à la suite de quoi ce camp a été fermé en 2017. Nauru est resté officiellement en activité, mais seul un petit nombre de demandeurs d'asile y ont été transférés.<sup>124</sup>

Le programme du gouvernement australien a été critiqué par des organisations de la société civile, mais aussi par des organisations des Nations unies (par exemple le HCR), car, comme l'avait également constaté la Cour constitutionnelle de PNG, les conditions dans les camps devaient être considérées comme inhumaines. Le principe de non-refoulement n'aurait pas non plus été respecté. En outre, il est souligné à plusieurs reprises que, contrairement aux déclarations du gouvernement, aucun lien de causalité n'a pu être établi entre l'externalisation et la diminution du nombre d'arrivées par bateau.<sup>125</sup> Enfin, les détracteurs mentionnent souvent les coûts considérables de cette mesure. L'Australie aurait ainsi dépensé environ 3,4 millions de dollars australiens par personne pour la procédure offshore à Nauru et en PNG.<sup>126</sup>

Selon le gouvernement australien, l'externalisation des procédures d'asile devrait avoir un effet dissuasif. Cependant, l'Australie ne peut servir de modèle pour un pays européen, non seulement en raison de sa situation géographique différente, mais aussi et surtout en raison de ses exigences propres<sup>127</sup> en matière de protection des réfugiés et de droits humains.

#### 3.3.4. Évaluation du point de vue des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile ainsi que des experts et expertes

Les gouvernements désireux d'externaliser, les États partenaires potentiels, les organisations internationales, les organisations de la société civile et les experts évaluent de manière très différente les modèles d'externalisation discutés jusqu'à présent. Outre des questions fondamentales, leurs évaluations portent également sur des aspects juridiques et politiques spécifiques ainsi que sur des aspects opérationnels et pratiques.

---

<sup>124</sup> Cf. en détail *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub*, « Offshore processing » in Australia, in : *Externalising Asylum*, 28 juin 2024, <https://externalizingasylum.info/offshore-processing-in-australia/>, p. 1 ss ; cf. également *Judith Kohlenberger*, *Wie abschreckend wirkt die Auslagerung von Asylverfahren auf Menschen auf der Flucht?* In : *Externalising Asylum*, 14 juin 2024, <https://externalizingasylum.info/de/wie-abschreckend-wirkt-die-auslagerung-von-asylverfahren-auf-menschen-auf-der-flucht/>, p. 2 ss.

<sup>125</sup> Cf. à ce sujet *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub* et *Judith Kohlenberger* (op. cit., note 124).

<sup>126</sup> UNSW 2022 : *The Cost of Australia's Asylum and Refugee Policies, A Source Guide*, p. 1. En 2023, l'Australie aurait versé l'équivalent de 278 millions de francs suisses pour l'externalisation des procédures d'asile, alors que Nauru ne comptait que 22 personnes, cf. à ce sujet Daniel Gerny, dans la NZZ du 16 mars 2025, *Das Drittstaatenmodell liegt im Trend*.

<sup>127</sup> Cf. ci-dessus, ch. 2.1.

### 3.3.4.1. Aspects fondamentaux

Ces dernières années, les partisans des différentes approches en matière d'externalisation ont fait valoir que la protection internationale des réfugiés, sous sa forme actuelle, n'était ni efficace ni équitable au niveau international. Selon eux, une charge importante incomberait à quelques pays d'accueil, tandis que d'autres n'accueilleraient pratiquement aucun réfugié. En outre, les lacunes du système inciteraient à des abus. Ce ne sont pas les personnes qui ont le plus besoin de protection qui en bénéficieraient, mais celles qui disposent des moyens financiers les plus importants et des meilleurs réseaux.<sup>128</sup>

Certains gouvernements soulignent en particulier le nombre élevé de morts résultant des tentatives d'immigration irrégulière, notamment en Méditerranée, et demandent un changement d'orientation de la politique européenne en matière migratoire. Le Danemark, par exemple, a explicitement justifié la loi de juin 2021 sur le transfert des procédures d'asile vers des pays tiers par la nécessité de réduire le nombre de victimes et de lutter contre la traite et le trafic d'êtres humains.<sup>129</sup>

Un autre argument avancé par les gouvernements favorables à l'externalisation est que l'accueil, l'approvisionnement et surtout les longues procédures menant à la détermination définitive du statut de réfugié dans les États membres de l'UE nécessitent des ressources considérables qui pourraient être utilisées plus efficacement pour assurer la protection dans les régions d'origine. La plupart des partisans de l'externalisation soulignent également les effets dissuasifs escomptés. Le gouvernement britannique a ainsi invoqué la dissuasion comme argument central en faveur de l'accord avec le Rwanda, lui accordant dans le débat politique une importance plus grande que les questions de ressources et de rentabilité.<sup>130</sup>

Du point de vue de pays comme l'Autriche et le Danemark, qui sont favorables à l'externalisation, la réforme du RAEC offre de bonnes pistes pour améliorer le contrôle des frontières extérieures de l'UE. Elle serait toutefois insuffisante, car les conditions préalables à l'externalisation vers des pays tiers seraient trop strictes. Même avec cette réforme, le droit de l'UE ne disposerait pas d'une base juridique claire pour les externalisations et les renvois. Ces gouvernements se prononcent donc en faveur de modifications correspondantes du RAEC<sup>131</sup> et d'une conception appropriée de la nouvelle directive européenne sur le retour<sup>132</sup>. Dans ce contexte, des programmes de réinstallation à l'échelle de l'UE devraient également être mis en place et soutenus par les États membres.<sup>133</sup>

Le gouvernement fédéral allemand, en fonction jusqu'au printemps 2025, n'a mis en œuvre aucun projet d'externalisation et le nouveau gouvernement de coalition CDU/CSU-SPD n'a fait

---

<sup>128</sup> Cf. notamment *Koopmans* (note 41); *Daniel Thym*, Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025 (cit. Thym, Migration steuern); *Gerhard Knaus/Peter R. Neumann*, Asylpolitik mit Mut und Mass; fünf Schritte zur Begrenzung der Migration, Der Spiegel, 8 avril 2025.

<sup>129</sup> Entretien avec des représentants du gouvernement danois. En décembre 2022, le gouvernement a décidé que le Danemark n'appliquerait pas la loi, mais qu'il soumettrait ses idées à la Commission européenne et aux États membres.

<sup>130</sup> Entretien avec un expert britannique.

<sup>131</sup> Cf. à ce sujet ch. 2.2.1.2 ci-dessus.

<sup>132</sup> Pour l'état actuel, cf. ci-dessus, ch. 2.2.2.

<sup>133</sup> Entretien avec des représentants du gouvernement autrichien.

aucune référence à l'externalisation des procédures d'asile dans son accord de coalition d'avril 2025.<sup>134</sup>

Des experts favorables à l'externalisation, comme *Daniel Thym*<sup>135</sup>, considèrent les modèles avec des pays tiers comme une nouvelle approche destinée à réorienter le droit d'asile, afin d'envoyer un signal clair pour que la migration vers l'asile se déroule de manière ordonnée, tout en soulignant que de tels signaux ne peuvent avoir de succès qu'en combinaison avec d'autres mesures. Les pays tiers d'Afrique du Nord et des Balkans devraient être soutenus afin de pouvoir effectuer des contrôles fiables en matière de protection. Cela s'avère toutefois difficile, car de nombreux pays ne disposent pas de systèmes d'asile solides permettant d'examiner chaque cas individuellement. Par ailleurs, il faudrait que les pays d'origine ne connaissent ni persécution, ni guerre civile. Selon *Gerhard Knaus*<sup>136</sup>, les accords avec les pays tiers devraient permettre qu'à partir d'une date butoir, les procédures d'asile équitables ne soient plus menées dans l'UE, mais dans un pays tiers sûr en dehors de l'UE. Les nouveaux arrivants en Europe seraient transférés vers le pays tiers où leur demande serait examinée conformément aux normes internationales (par exemple par le HCR)<sup>137</sup>. Les personnes ayant besoin de protection seraient autorisées à rester. Des quotas seraient alors fixés pour l'accueil légal des réfugiés. Les procédures devraient être conformes aux normes européennes.

Les opposants aux tentatives d'externalisation<sup>138</sup> soulignent toutefois que la protection internationale des réfugiés repose sur le principe du partage des responsabilités et non sur le transfert des responsabilités et des obligations à d'autres États. En droit international, l'externalisation n'est autorisée que si toutes les conditions juridiques (CR, CEDH et droit de l'UE) sont remplies. Le débat sur l'externalisation de la protection des réfugiés vers des États non membres de l'UE nuit à celle-ci à l'échelle mondiale et risque de compromettre la protection internationale des réfugiés. Si même les États économiquement plus forts s'en retirent, cela pourrait avoir un effet d'imitation ou domino dans d'autres États.

Les représentants d'ONG et les experts et expertes<sup>139</sup> soulignent parfois que les modèles d'externalisation pourraient renforcer la dépendance vis-à-vis des pays tiers concernés et qu'il existe un risque d'instrumentalisation politique des réfugiés. En fin de compte, l'externalisation des procédures d'asile ne serait qu'une solution illusoire qui ne permettrait pas de relever les

---

<sup>134</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.2.3.

<sup>135</sup> *Thym*, Migration Steuern (note 128), p. 110-116.

<sup>136</sup> *Knaus/Neumann* (note 128), p. 1 et 2, et *Gerhard Knaus*, Das ist Theaterpolitik, was wir an der deutschen Grenze erleben, NZZ, 21 mai 2025.

<sup>137</sup> Une proposition qui est toutefois rejetée par principe par le HCR (cf. ci-dessus, note 42).

<sup>138</sup> Entretien avec une représentante de l'ECRE ; entretien avec une experte tunisienne ; entretien avec une ancienne représentante de l'UA ; *Pauline Endres de Oliveira*, Die Grenzen der Externalisierung : zur Rechtmässigkeit der Prüfung von Asylanträgen in Drittstaaten, Humboldt Universität, Berlin, 13 mai 2024 (cit. Grenzen) ; *Deutscher Caritasverband*, Positionierung des Deutschen Caritasverbandes (Externalisierung) zur Auslagerung von Asyl- und Rückkehrverfahren, 29 janvier 2025, p. 8 ([https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas\\_Positionierung\\_Externalisierung\\_2025\\_01\\_29.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas_Positionierung_Externalisierung_2025_01_29.pdf)) ; *Victoria Rietig*, « Drittstaatenlösung: Weg vom Prinzip Hoffnung, hin zur Huckepack-Strategie », German Council of Foreign Relations, Berlin, juin 2024.

<sup>139</sup> En mai 2023, plus de 50 organisations de la société civile allemande ont signé une déclaration de principe contre l'externalisation de la politique migratoire de l'UE et ont appelé le gouvernement fédéral à garantir la protection des réfugiés dans l'UE et à ne pas accepter la délocalisation des procédures d'asile vers des pays tiers. Le gouvernement fédéral devrait notamment voter contre l'extension du concept de « pays tiers sûr » ; entretien avec une représentante de l'ECRE.

défis actuels de la protection internationale des réfugiés. En outre, les modèles d'externalisation existants ne tiennent pas suffisamment compte des questions de politique de développement et de politique étrangère. Les modèles d'externalisation pourraient avoir des répercussions sur d'autres intérêts de politique étrangère et de sécurité, tels que la stabilité régionale, le commerce, la coopération multilatérale et régionale ou la coopération au développement. Il s'agit donc également de garantir la cohérence des politiques et la durabilité des approches.

### 3.3.4.2. *Protection des réfugiés et des droits humains*

Les modèles d'externalisation supposent le respect de normes juridiques (cf. ci-dessus, ch. 2). Les gouvernements des États désireux d'externaliser soulignent qu'ils sont tout à fait en mesure de trouver des pays partenaires qui respectent les normes juridiques, notamment en matière de droits humains, et qu'ils sont également capables de vérifier le respect de ces normes. L'ancien gouvernement britannique a ainsi dressé une longue liste de pays partenaires potentiels, en se basant non seulement sur l'État de droit, mais aussi sur des critères tels que l'expérience en matière de mouvements migratoires, le sens des responsabilités et la qualité des relations diplomatiques. Cette procédure a abouti au choix du Rwanda, dont le gouvernement s'est révélé être un partenaire fiable et flexible selon l'évaluation du gouvernement britannique.<sup>140</sup>

L'ancien gouvernement autrichien a formulé des critères similaires pour les pays tiers : respect des droits humains, bon partenariat, absence de renvois en chaîne et procédures ainsi que protection adéquates. Toutefois, les mêmes normes ne peuvent être appliquées dans les pays tiers que dans les États membres de l'UE, notamment en matière d'accès à l'éducation, à la santé et au travail.<sup>141</sup>

Des expertes et experts<sup>142</sup> ainsi que des ONG font toutefois valoir qu'il n'est pas possible de garantir que les procédures d'asile et de retour dans les pays tiers soient équitables et conformes à l'État de droit, comme l'ont également souligné des arrêts rendus par des tribunaux nationaux et internationaux. Il existe notamment un risque de refoulement contraire au droit international, en violation du principe de non-refoulement prévu à l'article 33, par. 1, de la CR, de traitement inhumain et dégradant dans le pays tiers (article 3 de la CEDH et article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) et d'absence d'accès à une protection juridictionnelle effective (article 13 CEDH et article 47 Charte des droits fondamentaux de l'UE). Dans les centres fermés tels que ceux prévus par l'accord Italie-Albanie, mais aussi dans les centres de migration et de retour, il existe un risque de détention arbitraire des personnes en quête de protection ou d'hébergement dans des conditions assimilables à une détention (article 5 CEDH).

---

<sup>140</sup> Entretien avec un expert britannique.

<sup>141</sup> Entretien avec des représentants du gouvernement autrichien.

<sup>142</sup> *Endres de Oliveira*, Drittstaatenlösungen (note 1) ; *Hans Vorländer/Wilfried Kluth*, Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur. Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten, In: *Externalising Asylum*, 24 juin 2024, p. 5 (<https://externalizingasylum.info/de/menschenrechte-und-genfer-fluechtlingskonvention-als-richtschnur/>) ; *Rietig* (note 138) ; entretien avec une représentante de l'ECRE.

Le HCR souligne également depuis longtemps les risques pour les droits humains que peut entraîner l'externalisation de la protection des réfugiés. En 2010 déjà, le Haut-Commissaire avait exposé dans un document de principe les normes en matière de droits humains et de droit des réfugiés à respecter lors du traitement extraterritorial des demandes d'asile des personnes interceptées en mer.<sup>143</sup> Les quatre modèles de procédures extraterritoriales (dans des pays tiers, en dehors du territoire national, dans la région et à bord de l'embarcation) appliqués jusqu'alors par les gouvernements constituent certes une exception en matière de protection des réfugiés, mais le principe de non-refoulement doit néanmoins être respecté. Ce principe relève du droit international coutumier et s'applique également lorsqu'un État dispose de compétences extraterritoriales de jure ou de facto.

En mai 2021, le HCR a publié une autre déclaration sur le thème de l'externalisation, dans laquelle l'organisation critiquait les concepts actuels.<sup>144</sup> Une telle externalisation de la protection internationale doit toutefois être distinguée des pratiques légales de transfert de la responsabilité de la protection des réfugiés, qui respectent les normes internationales.<sup>145</sup> La coopération internationale en matière de protection des réfugiés et le partage des responsabilités doivent respecter des principes fondamentaux, tels que l'évaluation des besoins de protection des réfugiés, la conception de toutes les mesures liées à l'externalisation en tenant compte des besoins de protection, le respect des obligations en matière de procédure d'asile et d'accueil des réfugiés et le respect des normes juridiques internationales en matière de protection des réfugiés dès qu'un État exerce un « contrôle effectif » sur les réfugiés.<sup>146</sup>

De manière générale, les opposants à l'externalisation soulignent que les États signataires de la CR sont tenus de participer à la protection des réfugiés dans un esprit de coopération internationale et de solidarité. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont tenus d'accorder l'asile territorial à toutes les personnes en quête de protection. La réinstallation, les accords avec des pays tiers sûrs et d'autres mécanismes similaires sont également envisageables.<sup>147</sup>

Les discussions au RU et les arrêts de la Cour suprême britannique concernant les projets du gouvernement précédent relatifs au Rwanda ont en outre montré que le respect de la CEDH est une condition importante à la délocalisation des procédures d'asile vers le Rwanda, mais aussi à toute externalisation des procédures d'asile.<sup>148</sup> Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également critiqué l'accord entre l'Italie et l'Albanie. Selon lui, cet

---

<sup>143</sup> HCR, Protection Policy Paper : Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing, novembre 2010.

<sup>144</sup> «The externalization of international protection refers here to measures taken by States—unilaterally or in cooperation with other States—which are implemented or have effects outside their own territories, and which directly or indirectly prevent asylum-seekers and refugees from reaching a particular 'destination' country or region, and/or from being able to claim or enjoy protection there. Such measures constitute externalization where they involve inadequate safeguards to guarantee international protection as well as shifting responsibility for identifying or meeting international protection needs to another State or leaving such needs unmet; making such measures unlawful », UNHCR Note on the 'Externalization' of International Protection, 28 mai 2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>.

<sup>145</sup> Selon les auteurs de cette étude, le système de Dublin constitue une « externalisation » de la protection des réfugiés qui, pour la plupart des États membres de l'UE, ne pose guère de problème.

<sup>146</sup> UNHCR Note on the 'Externalization' of International Protection, 28 mai 2021, p. 2.

<sup>147</sup> *Vorländer/Kluth* (note 142), p. 13.

<sup>148</sup> Cf. ch. 3.3.3.1.

accord soulève une série de questions relatives aux droits humains dans le domaine de la protection des réfugiés.<sup>149</sup>

Selon les opposants,<sup>150</sup> la situation des personnes particulièrement vulnérables, notamment les mineurs, les femmes enceintes, les victimes de torture, les personnes souffrant de graves maladies physiques ou psychiques et les personnes LGBTIQ+, constitue également un défi particulier dans le cadre de l'externalisation des procédures d'asile.

### 3.3.4.3. *Questions liées à la mise en œuvre*

La mise en œuvre du point de vue opérationnel des modèles d'externalisation discutés jusque-là est également débattue. Les partisans de l'externalisation, tels que l'ancien gouvernement britannique, soulignent que les accords en matière d'externalisation sont faisables, mais qu'ils nécessitent des investissements considérables dans le développement et le renforcement des ressources, l'élaboration de la législation et les institutions, et qu'ils exigent donc une perspective à long terme. Dans le cas de l'Australie, cela a pris 20 ans. La collecte et le traitement d'informations sur le pays partenaire et la situation qui y règne sont tout aussi importants pour la conception de tels modèles.<sup>151</sup>

Les opposants<sup>152</sup> soulignent les défis majeurs que pose le respect des normes en matière d'assistance et d'encadrement. Une condition essentielle à la légalité d'une externalisation de la procédure d'asile et de l'octroi d'une protection est également que les personnes en quête de protection aient effectivement accès à des conseils et à une protection juridiques dans le pays tiers. Compte tenu des coûts logistiques et financiers considérables, la faisabilité et l'efficacité d'un tel modèle dépendent également des types et du nombre de personnes en situation irrégulière à la recherche d'une protection qui seront concernés par le modèle retenu. Les partisans du modèle d'externalisation<sup>153</sup>, en revanche, estiment que les défis opérationnels liés à l'externalisation peuvent être surmontés si la volonté politique et les ressources nécessaires sont mobilisées.

### 3.3.4.4. *Perspectives des potentiels pays partenaires*

L'existence de conditions de vie et de perspectives raisonnables dans le pays tiers fait également partie des exigences juridiques. Il convient également d'en tenir compte lors de la recherche d'États partenaires appropriés dans le cadre de projets d'externalisation. Jusqu'à

---

<sup>149</sup> Cf. le document du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures, 13 novembre 2023.

<sup>150</sup> Entre autres *Marcus Engler*, Auslagerung von Asylverfahren – Chance oder Risiko?, in : Heimatkunde, Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung, 5 décembre 2024.

<sup>151</sup> Entretien avec des représentants du gouvernement britannique ; l'entretien avec le représentant de l'ICMPD souligne également les défis majeurs liés à la mise en œuvre.

<sup>152</sup> Entretien avec les représentantes de l'ECRE et de l'UA.

<sup>153</sup> Entretien avec les représentantes des gouvernements danois et autrichien.

présent, les États désireux de délocaliser leurs procédures d'asile ont eu beaucoup de mal à trouver des pays tiers qui répondent à ces exigences.<sup>154</sup>

La volonté de coopérer n'est pas non plus évidente du côté des potentiels États partenaires. Le gouvernement australien a certes réussi à convaincre Nauru et la PNG, deux États politiquement et économiquement très faibles et dépendants de l'Australie, de coopérer.<sup>155</sup> La situation dans les pays voisins de l'Europe ou en Afrique n'est toutefois pas comparable.<sup>156</sup> À l'exception du Rwanda et de l'Albanie, les États européens n'ont pas avancé dans leurs efforts pour conclure des accords similaires. L'Union africaine (UA) s'est déjà prononcée en 2019 contre les centres d'accueil extraterritoriaux sur son continent, notamment parce que les gouvernements craignaient que leurs populations n'y soient pas favorables.<sup>157</sup> Des observateurs proches de l'UA<sup>158</sup> soulignent que les projets de certains États membres de l'UE sont incompatibles avec le droit international, notamment avec la CR et les droits fondamentaux. Même si un pays tiers était trouvé, les conditions logistiques nécessaires à la mise en œuvre d'un modèle donné devraient être réunies, ce qui n'est tout simplement pas réaliste dans la grande majorité des pays africains. Du point de vue des États d'Afrique du Nord, ceux-ci arguent du fait qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes en matière de retour que les États européens avec les migrants originaires des pays subsahariens. En effet, seuls quelques États africains ont conclu des accords de réadmission entre eux. La Tunisie, par exemple, a toujours refusé d'accueillir des ressortissants de pays tiers refoulés par les États membres de l'UE ; elle ne reprend que ses propres ressortissants. Des accords tels que ceux conclus entre le Royaume-Uni et le Rwanda ne seraient pas réalisables. On craint que les procédés d'externalisation ne génèrent des tensions sociales supplémentaires compte tenu du chômage qui touche la plupart des pays africains et du manque de perspectives, en particulier pour les jeunes. Cela vaut en particulier pour les pays d'Afrique du Nord, où il existe déjà de fortes tensions entre les Nord-Africains et les immigrés originaires des pays subsahariens.<sup>159</sup> Les immigrés arrivés dans le cadre de tels programmes pourraient ainsi être considérés comme des concurrents sur les marchés du travail locaux, ce qui pourrait également entraîner des problèmes en matière de sécurité.<sup>160</sup>

Du côté des organisations non gouvernementales africaines<sup>161</sup>, on entend dire que l'externalisation en Afrique doit souvent composer avec des gouvernements corrompus, ce qui la rend inefficace et expose les pays « externalisateurs » au chantage. Seul le retour volontaire accompagné de projets de réintégration ou d'une aide financière serait réaliste. Une approche globale serait nécessaire plutôt que des efforts unilatéraux à cet égard.

---

<sup>154</sup> Entretien avec le représentant de l'ICMPD, qui met surtout l'accent sur l'État de droit et la stabilité de la situation sécuritaire. Cf. également *Hans-Eckhard Sommer*, Paradigmenwechsel im deutschen und europäischen Asylrecht, ZAR (Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik) 2025/3, p. 110 et suivantes. Il estime que l'externalisation des procédures d'asile n'est pas une option réaliste, car les procédures d'asile dans des pays comme le Rwanda ne pourraient pas être menées conformément au droit de l'UE et les États européens seraient exposés à des risques de chantage.

<sup>155</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.3.2.

<sup>156</sup> Cf. également Thym, Migration steuern (note 128), p. 114.

<sup>157</sup> [www.theguardian.com/profile/daniel-boffey](http://www.theguardian.com/profile/daniel-boffey), 2019.

<sup>158</sup> Entretien avec le représentant de l'UA.

<sup>159</sup> Entretien avec une experte nord-africaine, cf. également ch. 3.3.2.4.

<sup>160</sup> Entretien avec des représentants de l'ICMPD.

<sup>161</sup> Entretien avec un représentant d'une ONG africaine.

Au cours des discussions, il a été souligné que les régimes autocratiques font valoir leurs intérêts avec assurance. Il ne s'agit souvent pas simplement d'avantages financiers, mais aussi, comme le montre la déclaration UE-Turquie, d'intérêts politiques et d'incitations y relatives.<sup>162</sup>

### 3.3.4.5. Coûts

La délocalisation des procédures d'asile et de la protection des réfugiés peut entraîner des coûts considérables. Les partisans de l'externalisation<sup>163</sup> soulignent régulièrement que des investissements initiaux élevés sont nécessaires pour obtenir des effets dissuasifs à moyen et long terme. Cela était par exemple prévisible dans le cas de la délocalisation vers le Rwanda par le Royaume-Uni, notamment en raison des coûts élevés liés à l'hébergement et à la prise en charge des réfugiés dans des hôtels et des structures similaires à ceux au Royaume-Uni. Les opposants à l'externalisation<sup>164</sup> rétorquent que les coûts sont disproportionnés et difficilement quantifiables de manière sérieuse. Les doutes portent principalement sur les coûts organisationnels et financiers des modèles d'externalisation par rapport à leur efficacité en termes de réduction de la migration irrégulière.

En effet, les coûts financiers estimés dans le cadre du modèle rwandais semblent très élevés. En 2023, l'Australie a dépensé 350 millions de dollars australiens pour maintenir des centres d'accueil à Nauru, qui hébergeaient 22 personnes. Selon les opposants,<sup>165</sup> de telles dépenses sont disproportionnées, en particulier par rapport aux mesures prises pour subvenir aux besoins des personnes dans les pays de premier accueil.

Dans le cadre du modèle Italie-Albanie, le gouvernement italien table sur une enveloppe de 650 à 670 millions d'euros (soit environ 130 millions d'euros par an) sur une période de cinq ans, sur la base d'une capacité maximale de 3000 places dans les structures albanaises. Sur ce montant, 260 millions d'euros sont destinés aux frais d'exploitation et de personnel, 104 millions d'euros aux transports, 94 millions d'euros aux coûts d'investissement pour la construction des infrastructures, 30 millions d'euros aux dépenses dans le domaine de la représentation juridique et de la traduction, 94 millions d'euros aux coûts liés à la sécurité des installations, 42,4 millions d'euros à la formation/l'initiation, 18 millions d'euros aux coûts de décision et environ 12 millions d'euros à divers autres postes.<sup>166</sup> À titre de comparaison, les prévisions du Conseil fédéral dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile tablaient sur des coûts d'exploitation annuels d'environ 155 millions de francs pour 5000 places dans les centres fédéraux d'asile,<sup>167</sup> et ce, avec un niveau de coûts nettement plus élevé que celui de l'Italie.

---

<sup>162</sup> Entretien avec un expert turc.

<sup>163</sup> Entretien avec un représentant du gouvernement britannique.

<sup>164</sup> Entretien avec une représentante de l'ECRE.

<sup>165</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.3.1. Concernant l'Australie : *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub Gleeson* (note 124), p. 5.

<sup>166</sup> Cf. Corriera della Sera du 25 mars 2024 : *Milena Gabanelli/Simona Ravizza*, *Accordo Italia-Albania : Uno Spot da 650 Milioni*.

<sup>167</sup> Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Nestrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014, 8118. Les coûts d'exploitation des centres fédéraux pour requérants d'asile ont considérablement augmenté depuis leur mise en service le 1er mars 2019, notamment entre 2022 et 2024, en raison du nombre élevé de demandes d'asile, de la guerre en Ukraine et de l'augmentation considérable des capacités d'hébergement disponibles qui en a résulté.

Lors de l'évaluation des coûts du modèle Italie-Albanie, qui ne constitue en soi qu'une délocalisation du point de vue territorial,<sup>168</sup> il faudrait notamment tenir compte des coûts d'investissement et d'exploitation qui seraient engagés si ces mesures étaient mises en œuvre en Italie plutôt qu'en Albanie. Dans le modèle « Italie-Albanie », les coûts de transport, les indemnités versées à l'Albanie et les éventuels coûts liés à la délocalisation du personnel constituent des coûts supplémentaires liés au modèle.

Comme le montrent ces explications, il est toutefois réducteur de critiquer les initiatives d'externalisation en soi et surtout en raison de leurs coûts élevés. Les coûts dépendent du modèle concrètement choisi et de l'accord conclu avec l'État partenaire. Il convient également de prendre en compte les coûts qui seraient engagés si les requérants d'asile restaient dans le pays « externalisateur ». Les économies que les gouvernements espèrent réaliser grâce à un effet dissuasif ne peuvent en revanche être estimées et évaluées qu'à plus long terme. Comme pour tout nouveau projet dans le domaine de la gestion des migrations, une initiative d'externalisation nécessite une analyse coûts-bénéfices approfondie dès la phase de planification.

#### 3.3.4.6. *Évolutivité*

Dans le contexte européen, la question se pose également de savoir dans quelle mesure l'externalisation des procédures est réaliste. Compte tenu du million de demandes d'asile déposées chaque année au sein de l'UE, les opposants à l'externalisation estiment qu'il est difficilement envisageable de délocaliser toutes les procédures : « Quelques vols ne suffiront pas à endiguer les flux de réfugiés internationaux ». <sup>169</sup> Pour l'Europe, il ne faut pas s'attendre à ce que l'externalisation des procédures d'asile réduise les mouvements de réfugiés ou mette fin aux décès en mer Méditerranée. De telles procédures ne seraient réalisables que si elles s'appliquaient à un petit nombre de personnes. Tous les autres réfugiés et migrants continueraient d'arriver dans l'UE et ses États membres par des voies encore plus dangereuses. Le ministère fédéral allemand de l'Intérieur écrit dans son rapport final sur les procédures d'asile dans les pays tiers : « L'expérience d'autres États ainsi que les défis et les difficultés exposés en détail dans le rapport et dans les avis des experts montrent que le concept de pays tiers ne peut pas être utilisé comme procédure de masse. Il peut tout au plus constituer un élément parmi d'autres à des fins de gestion des migrations. » <sup>170</sup>

Les partisans de l'externalisation font toutefois valoir que ce n'est pas l'ampleur réelle de l'externalisation qui importe, mais l'effet dissuasif que la mise en œuvre de tels modèles permettrait d'obtenir. <sup>171</sup> Pour d'autres partisans, tels que *Thym*,<sup>172</sup> l'effet dissuasif ne se fait effectivement sentir qu'en cas de délocalisations d'un grand nombre de personnes. Ce n'est qu'alors que les coûts, le cas échéant immenses, auraient un sens sur le plan politique. Selon cet auteur, le modèle italien-albanais doit être évalué de manière critique, car le volume du modèle est modeste par rapport au nombre annuel d'arrivées. Les opposants estiment que l'effet dissuasif supposé des accords d'externalisation n'a pas encore été prouvé empiriquement, « car

---

<sup>168</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.2.1.

<sup>169</sup> C'est ce qu'affirme (traduction libre) le président en exercice de l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés (BAMF), *Sommer* (note 154), p. 110 et suivantes.

<sup>170</sup> *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Abschlussbericht (note 1), p. 35 (traduction libre).

<sup>171</sup> *Knaus/Neumann* (note 128), p. 2.

<sup>172</sup> *Thym*, *Migration steuern* (note 128), p. 112 et suivantes.

ces accords méconnaissent les dynamiques fondamentales de la migration et de la fuite ainsi que les intentions individuelles des personnes désireuses de migrer ». <sup>173</sup>

### 3.3.5. Évaluation du point de vue du MEG

Les expériences faites jusqu'à présent, y compris les discussions infructueuses de ces dernières décennies, montrent que la mise en œuvre de plans d'externalisation se heurte à de nombreuses difficultés. À l'exception de la « solution du Pacifique » de l'Australie, aucun modèle externalisant la procédure d'asile et/ou l'octroi de la protection n'a été mis en œuvre dans la pratique jusqu'à présent. Le système de responsabilité Dublin, qui s'applique entre les États européens, est un cas particulier d'externalisation qui n'est pas comparable aux modèles ici discutés. <sup>174</sup> Le modèle australien est également difficilement transposable dans la mesure où la situation géographique n'est pas comparable à celle de l'Europe. En outre, il existe un cadre juridique différent (CEDH et RAEC) et la volonté de sacrifier les valeurs fondamentales européennes dans la mesure où l'a fait le gouvernement australien avec l'externalisation vers Nauru et la détention de longue durée, y compris de personnes vulnérables, ne devrait pas recueillir la majorité dans la grande majorité des États européens. Il faut également garder à l'esprit que les initiatives nationales isolées en matière de délocalisations peuvent entraîner des mouvements de contournement indésirables du côté des demandeurs d'asile, ce qui alourdirait la charge des États voisins, comme l'a montré l'expérience de l'Irlande après l'accord conclu entre le RU et le Rwanda. Il existe donc, à première vue, un besoin de coordination entre les principaux États d'asile d'une région si des délocalisations sont envisagés.

La déclaration UE-Turquie ne peut pas non plus servir de modèle, car le succès de cet accord ne repose pas sur le mécanisme sous-jacent (à savoir la « règle du un pour un », qui n'a pas été mise en œuvre), mais sur une gestion renforcée des frontières par la Turquie, compensée financièrement par l'UE, ce qui constitue une autre forme d'externalisation. De même, l'accord entre l'Italie et l'Albanie ne peut être considéré comme un modèle d'externalisation *au sens strict*, car l'Italie serait restée responsable des procédures, de l'octroi de la protection et de l'exécution des renvois. Seuls l'accord et le traité conclu ultérieurement entre le RU et le Rwanda correspondraient au modèle d'externalisation des procédures et de l'octroi de la protection. Toutefois, en l'absence de mise en œuvre, aucune expérience n'a pu être acquise quant à la faisabilité de procédures équitables sur place, au nombre de demandeurs d'asile que le Rwanda aurait dû accueillir, à l'impact sur le nombre d'entrées irrégulières au RU et, partant, au rapport coût-efficacité. L'échec de ce projet, notamment en raison de décisions judiciaires, a toutefois mis en évidence les obstacles juridiques à une externalisation, selon lesquels un examen au cas par cas doit toujours être effectué avant le transfert vers un pays tiers afin d'évaluer la conformité avec les droits humains *dans le cas d'espèce*. Cet examen des circonstances individuelles et de la situation prévisible dans le pays tiers devrait également être effectué si le modèle s'avérait conforme au droit international. Les États membres du système de Dublin font d'ailleurs la même expérience en ce qui concerne la nécessité d'un examen au cas par cas. Le modèle de responsabilité reposait en effet sur le principe d'un transfert

---

<sup>173</sup> Cf. à ce sujet *Kohlenberger* (note 124), en détail, avec des références à l'Australie, au Rwanda et à Israël, p. 1-7 (traduction libre) ; ainsi que *Rietig* (note 138), p. 2.

<sup>174</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.1.

sans problème des demandeurs d'asile vers l'État responsable de la procédure (et de l'octroi de la protection). Toutefois, de nombreuses lacunes dans plusieurs États membres ont rendu nécessaire un examen au cas par cas parfois fastidieux. Ces examens individuels en cas de transfert vers des États tiers, y compris extra-européens, devraient selon toute vraisemblance être encore plus critiques et donc plus complexes.

Le plus grand défi sera toutefois probablement de trouver un État disposé et apte à accueillir un nombre important de requérants d'asile, à mener des procédures d'asile équitables et, le cas échéant, à garantir une protection adéquate. Diverses clarifications et discussions menées par le MEG avec des experts, des responsables d'États susceptibles de coopérer et des représentations suisses à l'étranger ont révélé une grande réticence, voire un refus ouvert, à cet égard.

### 3.4. Exécution des renvois vers des pays tiers en dehors de l'espace Schengen/Dublin

#### 3.4.1. Initiatives et contexte politiques

La présente étude a également pour mandat d'analyser les propositions visant à renvoyer les requérants d'asile déboutés vers des États tiers non européens. En mars et juin 2024, les Chambres fédérales ont adopté une motion (Gössli, 23.4440) chargeant le Conseil fédéral de conclure un accord de transit permettant de renvoyer dans un pays tiers les requérants d'asile érythréens déboutés. Cet accord, pour lequel un pays tiers disposé à le conclure devrait être trouvé rapidement, ne s'appliquerait dans un premier temps qu'aux ressortissants érythréens dont la demande d'asile a été rejetée. La motion charge le Conseil fédéral de s'inspirer du modèle d'accord de transit signé avec le Sénégal en 2003. Cette demande se justifie par le fait que l'Érythrée refuse le renvoi forcé de ses ressortissants. Dans son avis du 14 février 2024 proposant le rejet de la motion, le Conseil fédéral a émis des doutes quant à la transposabilité de l'accord avec le Sénégal et a fait valoir que le transit par un pays tiers n'était pas non plus possible, car l'Érythrée refusait catégoriquement le retour sous contrainte de ses ressortissants.

De même, la motion Müller Damian (23.3176), rejetée par le Conseil national en deuxième lecture en décembre 2023, demandait le lancement d'un projet pilote dans un pays tiers pour le renvoi des Érythréens dont la demande d'asile a été rejetée. Outre l'identification rapide d'un pays tiers disposé à accueillir des ressortissants érythréens déboutés, la motion chargeait le Conseil fédéral de mettre en place un mécanisme de renvoi vers ce pays tiers en accordant une compensation financière à ce dernier. Un rapport d'évaluation de ce projet pilote devait être présenté au Parlement après un an. La motion prévoyait expressément la possibilité que les Érythréens ne retournent pas dans leur pays d'origine, mais s'intègrent dans le pays tiers ou s'établissent dans un autre pays de la région. Dans son avis du 24 mai 2023, le Conseil fédéral renvoie à des obstacles juridiques et pratiques, notamment l'absence de bases légales et la condition préalable selon laquelle l'externalisation de l'exécution du renvoi vers un pays tiers doit garantir le respect des normes en matière de droits humains, ce qui supposerait des garanties correspondantes de la part du pays tiers.

Les deux motions s'inscrivent dans le cadre des discussions actuelles menées dans de nombreux États européens et au niveau de l'UE, qui souhaitent mettre en place des instruments similaires, appelés « centres de retour », afin de renvoyer dans des États tiers les personnes sans droit de séjour (notamment les requérants d'asile déboutés). À ce jour, faute de pratique,

diverses questions conceptuelles restent en suspens, notamment celle de savoir s'il doit exister des liens avec le pays tiers et, le cas échéant, lesquels, s'il existe une obligation de réadmission en cas d'impossibilité de retour depuis le centre de retour ou si les personnes peuvent rester dans le pays tiers, et quelles catégories de personnes déboutées peuvent être transférées vers un pays tiers. La proposition de la Commission européenne relative à un nouveau règlement sur le retour (cf. ch. 2.2.2.2. ci-dessus et ch. 3.4.3. ci-dessous) fournit de premières indications à cet égard. De même, les enseignements tirés d'approches et de pratiques antérieures, notamment celles de la Suisse, peuvent être mis à profit et seront présentés ci-après.

### 3.4.2. Expériences à ce jour

#### 3.4.2.1. *L'accord (échoué) entre la Suisse et le Sénégal*

La motion Gössi (23.4440) souhaite utiliser l'accord de transit conclu en 2003 entre la Suisse et le Sénégal comme modèle, notamment pour un nouveau régime de renvoi des Érythréens via un pays tiers. Cet accord, non publié,<sup>175</sup> a été signé le 8 janvier 2003 à Dakar par la Suisse et le Sénégal, mais n'a pas été ratifié par ce dernier.<sup>176</sup> Selon le texte de l'accord, le transit est limité aux ressortissants de la CEDEAO et oblige l'État requérant (la Suisse) à reprendre les personnes dont le voyage ne peut se poursuivre (art. 3, par. 3). Selon l'art. 7, la durée maximale du transit est de 72 heures ; si la personne concernée refuse de monter à bord d'un avion pour poursuivre son voyage, elle doit être réadmise par la Suisse dans un délai de 24 heures (art. 7, par. 2). Plusieurs dispositions traitent des modalités de détermination de la nationalité. Elles prévoyaient une identification par les consulats des États de la CEDEAO stationnés à Dakar et la prise en charge des frais par la Suisse.

Il s'agit donc, dans l'accord avec le Sénégal, comme l'a également précisé le Conseil fédéral dans sa réponse aux motions Gössi (24.4440) et Müller Damian (23.3176), de garantir le transit des requérants d'asile déboutés qui sont tenus de quitter le territoire mais ne peuvent être renvoyés directement dans leur pays d'origine ou de provenance, avec une obligation de reprise par la Suisse si le voyage ne peut être poursuivi. À cet égard, l'accord avec le Sénégal ne peut servir de modèle pour un transfert vers un pays tiers en vue du renvoi dans le pays d'origine si celui-ci refuse de réadmettre ses propres ressortissants. Des accords différents doivent être conclus à cet effet.

---

<sup>175</sup> Le document a été mis à la disposition des auteurs par le mandant.

<sup>176</sup> Les raisons peuvent être trouvées dans une lettre du ministère des Affaires étrangères sénégalais du 3 mars 2003 adressée à la conseillère fédérale Metzler, alors cheffe du DFJP, qui fait état de critiques formulées par la société civile (crainte que le Sénégal ne devienne le «bassin de rétention de l'Afrique de l'Ouest») et par des parlementaires, et qui évoque, entre autres, le risque de préjudice pour l'image du pays et l'importance du respect de la dignité des individus et de leurs droits fondamentaux.

### 3.4.2.2. *Accords conclus par Israël avec l'Ouganda et le Rwanda pour des « départs volontaires » vers des pays tiers*

Entre 2013 et 2018, Israël a transféré des demandeurs d'asile soudanais et érythréens vers l'Ouganda et le Rwanda, sur la base d'accords secrets.<sup>177</sup> Ces transferts ont été officiellement présentés comme « volontaires », mais ils ont en réalité été effectués sous la contrainte, les demandeurs d'asile ayant été détenus pendant de longues périodes et placés devant le choix de retourner dans leur pays d'origine, de partir vers un pays tiers (le Rwanda ou l'Ouganda) ou de rester détenus en Israël pour une durée indéterminée. La Cour suprême israélienne<sup>178</sup> a jugé illégale l'autorisation de transfert vers un pays tiers en raison de la contrainte exercée par la détention pour une durée indéterminée, ainsi que le secret entourant les accords. Selon certaines informations, un grand nombre des personnes transférées au Rwanda et en Ouganda auraient ensuite rejoint l'Europe avec l'aide de passeurs.<sup>179</sup>

Les accords conclus par Israël avec l'Ouganda et le Rwanda s'avèrent donc inadaptés à la Suisse, car ils violent divers droits fondamentaux et le secret entourant ces accords (que l'Ouganda et le Rwanda ont en partie qualifié d'inexistant) serait incompatible avec l'État de droit au regard des bases légales et internationales requises.

### 3.4.2.3. *Renvois vers des pays tiers dans des cas individuels : l'affaire Zaoui*

Le citoyen algérien Ahmed Zaoui<sup>180</sup>, considéré comme un islamiste dangereux par les autorités suisses, était arrivé en Suisse en 1997 en provenance de Belgique et y avait été admis à titre provisoire après le rejet de sa demande d'asile, son renvoi en Algérie étant jugé illicite (art. 3 CEDH). Pour d'importantes raisons de sécurité, la Suisse a cherché un État disposé à accueillir Zaoui. En 1998, elle a conclu avec le Burkina Faso un accord autorisant son transfert dans ce pays. En octobre 1998, Zaoui a été transféré avec sa famille de Suisse au Burkina Faso. Dans sa réponse à la question ordinaire Berberat (99.1122, Frais d'hébergement d'Ahmed Zaoui au Burkina Faso), le Conseil fédéral a expliqué le 20 décembre 1999 que l'accord conclu avec les autorités burkinabè constituait un cas d'espèce d'une très grande complexité qui ne créait aucun précédent. La Suisse avait convenu avec le Burkina Faso de prendre en charge les frais d'entretien de la famille Zaoui. Il était prévu que la situation et, partant, les conditions requises pour la poursuite des versements par la Suisse soient réexaminées chaque année. Seule cette solution aurait permis au Burkina Faso d'accueillir Zaoui et sa

---

<sup>177</sup> À ce sujet, cf. *Rebekka Moser*, Die Zulässigkeit von Überstellungen bei fehlendem Anknüpfungspunkt der Asylsuchenden im Zielstaat, Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016, Berne 2016, p. 124 ss, avec de nombreuses références. Cf. également *Daisy Walsh*, What happened when Israel sent its refugees to Rwanda, BBC World Service, 23 juin 2022, [www.bbc.com/news/world-61882542](http://www.bbc.com/news/world-61882542).

<sup>178</sup> *Yolam Gidron*, Israel's High Court allows transfers of Sudanese and Eritreans to Rwanda and Uganda but strikes down indefinite imprisonment: an analysis, <http://refugee-rights.org/israels-high-court-allows-transfers-of-sudanese-and-eritreans-to-rwanda-and-uganda-but-strikes-down-indefinite-imprisonment-an-analysis/>

<sup>179</sup> *Daisy Walsh*, op. cit. (note 177).

<sup>180</sup> Cf. à ce sujet l'article sur Wikipédia ([https://en.wikipedia.org/wiki/Ahmed\\_Zaoui](https://en.wikipedia.org/wiki/Ahmed_Zaoui)), qui reprend de nombreux articles parus dans les médias.

famille. La Confédération avait estimé les coûts à environ 300 000 francs pour cinq ans.<sup>181</sup> Cependant, Zaoui a quitté le Burkina Faso avec sa famille dès 2000 pour se rendre en Malaisie, avant de s'installer finalement en Nouvelle-Zélande.

Conformément aux bases légales en vigueur, notamment en raison des restrictions prévues par la directive sur le retour<sup>182</sup> (retours uniquement vers le pays d'origine ou vers un pays de transit, avec le consentement de ce dernier), un tel accord de transfert ne serait aujourd'hui (plus) possible de lege lata ; la proposition de la Commission européenne relative à un nouveau règlement sur le retour<sup>183</sup> ne ferait toutefois pas obstacle à un tel procédé. Les coûts élevés et les efforts nécessaires pour une telle opération limitent néanmoins la possibilité d'expulser des groupes de taille importante. Ce procédé mérite toutefois d'être envisagé lorsque des intérêts sécuritaires ou politiques importants de la Suisse sont en jeu.

### 3.4.3. Propositions au niveau de l'UE : création de « centres de retour »

Des réflexions ont récemment été engagées au niveau de l'UE concernant la création de centres de retour dans des pays tiers. Ces réflexions, qui en sont encore au stade conceptuel, sont discutées sous le nom de « hubs de retour ». Les premières approches en matière de retour volontaire figurent dans des communications de la Commission européenne publiées en 2021.<sup>184</sup> En mai 2024, quinze États membres de l'UE ont demandé dans une lettre commune de « nouvelles solutions » pour lutter contre la migration irrégulière vers l'Europe, y compris l'examen de possibilités de coopération avec des pays tiers dans le cadre d'un mécanisme de « centres de retour », et ont invité la Commission européenne et les États membres à envisager des modèles possibles dans le cadre de l'acquis communautaire actuel mais aussi d'engager des réformes de la directive sur le retour.<sup>185</sup> Ces demandes ont été reprises dans un document informel (« non-paper ») du 4 octobre 2024<sup>186</sup> concernant le transfert vers des pays tiers de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, rédigé par quinze États membres

---

<sup>181</sup> Selon la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire de Berberat, les coûts s'élevaient à 145 527.40 francs suisses la première année (y compris les frais d'expulsion), les frais d'entretien s'élevant à 37 000 francs suisses. Le financement des frais d'entretien n'est en principe pas limité dans le temps et son montant est redéfini chaque année.

<sup>182</sup> Cf. ci-dessus ch. 2.2.2.1. concernant la directive sur le retour.

<sup>183</sup> Cf. ci-dessus ch. 2.2.2.2.

<sup>184</sup> Communication de la Commission européenne, Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale, 10 février 2021, COM(2021) 56 final (avec la proposition de coopérer avec les pays partenaires dans le domaine du retour volontaire ; ch. 3.2. et 5.) ; communication de la Commission européenne, La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration, 27 avril 2021, COM(2021) 120 final (similaire, ch. 3.3.). Pour des réflexions antérieures sur la création de plateformes de retour en Tunisie datant de 2017, cf. *Thomas Gutschker*, Neue Wege für Abschiebungen gesucht: Die EU-Innenminister befassen sich mit Rückkehrzentren in Drittstaaten, FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) du 8 octobre 2024.

<sup>185</sup> Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe, 15 mai 2024 ; cf. également ci-dessus, note 24.

<sup>186</sup> «Non-paper on transfer of third-country nationals staying illegally on the territory of an EU Member State to a third country pending return (return hub mechanism) », mis à disposition des auteurs. Cf. également la remarque de *FRA* (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne), Planned Return Hubs in Third Countries. EU Fundamental Rights Law Issues, Position Papier, Vienne, 6 février 2024, p. 12, renvoyant à un document ultérieur du 14 octobre 2024, dans lequel la référence à un «Return Hub Mechanism» fait toutefois défaut.

de l'UE, notamment en ce qui concerne l'adaptation de la directive sur le retour afin de permettre juridiquement les retours vers des pays tiers qui ne sont pas des pays de transit. Le groupe d'États n'a pas proposé de modèle concret, mais a souligné que tout transfert vers un centre de retour devait être fondé sur un examen au cas par cas. Les modalités d'hébergement devraient être réglées avec le pays tiers dans un accord spécifique. Le document informel prévoit deux possibilités à cet égard : l'hébergement des ressortissants de pays tiers transférés dans le centre de retour dans un centre ouvert avec accès au territoire du pays tiers, éventuellement avec des avantages supplémentaires tels que l'accès au marché du travail ; ou un hébergement avec privation de liberté dans des centres de détention, en tenant compte des besoins des personnes vulnérables.

La proposition de la Commission européenne visant à réviser la directive sur le retour de mars 2025 prévoit désormais, dans le nouveau règlement sur le retour, une base explicite pour la création de « centres de retour » dans des pays<sup>187</sup> avec lesquels la personne à renvoyer n'a pas nécessairement de lien préalable, et renvoie, pour la réglementation des modalités – comme indiqué dans la lettre ouverte des quinze États membres de l'UE – à l'accord conclu avec le pays tiers concerné. Cet accord doit notamment contenir les conditions de séjour dans le pays tiers et les dispositions relatives au retour dans le pays d'origine ou dans d'autres pays tiers.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a défini une série de conditions préalables à la création de tels centres de retour,<sup>188</sup> qui doivent être remplies, parmi lesquelles une évaluation individuelle de chaque transfert, le respect des éventuels obstacles au refoulement fondés sur les droits humains, y compris le risque de détention arbitraire (ce qui implique que le pays tiers soit mentionné dans la décision de renvoi), la prise en compte de la situation des personnes vulnérables, la priorité donnée au retour volontaire, une protection juridique effective avant le transfert, une base légale claire pour le transfert, un accord international contraignant avec le pays tiers garantissant les droits fondamentaux, le respect d'un traitement conforme au droit des personnes transférées vers le pays tiers, les conditions matérielles et les services pouvant être fournis par les États membres ou le pays tiers, et enfin, un suivi rigoureux. De la même manière, le HCR s'est déjà exprimé de manière générale sur les accords de transfert<sup>189</sup> et a récemment actualisé sa position dans le contexte des propositions attendues de la Commission européenne sur les « centres de retour »<sup>190</sup>. Il a ainsi abordé explicitement les exigences auxquelles doivent satisfaire les centres de retour, au sens d'un accord entre deux ou plusieurs États qui permet de transférer, volontairement ou involontairement, des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière vers un pays autre que leur pays d'origine lorsque le retour dans ce dernier ne semble pas possible dans l'immédiat.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> Pour plus de détails, cf. ci-dessus, ch. 2.2.2.2.

<sup>188</sup> FRA (note 186).

<sup>189</sup> UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division on International Protection, mai 2013.

<sup>190</sup> Cf. également UNHCR Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation (COM/2025/101) de mai 2025.

<sup>191</sup> UNHCR, The Need for Effective Return Systems and the Potential Role of Return Hubs, mars 2025

En l'absence de cas d'application et de pratique à ce jour<sup>192</sup>, il est difficile d'évaluer le fonctionnement d'un « centre de retour », celui-ci dépendant essentiellement de l'accord conclu avec le pays tiers concerné. Diverses questions restent en suspens, notamment celles des conditions d'accueil dans le pays tiers ; la question de savoir si les personnes transférées sont placées dans des établissements de type carcéral ou si elles peuvent circuler librement ; ce qui se passe en cas de non-réadmission par l'État d'origine ; si l'État qui procède au transfert doit reprendre les personnes ou s'il existe un risque d'expulsion vers un autre État, ce qui pourrait remettre en cause le principe de non-refoulement. D'un point de vue juridique, les exigences relatives au transfert vers un pays tiers en vue d'un renvoi sont certainement moins élevées que celles prévues dans le concept de « pays tiers sûr », car il a déjà été établi dans le cadre d'une procédure d'asile qu'il n'y a ni persécution ni violations graves des droits humains dans le pays d'origine. Néanmoins, la situation des droits humains dans l'État disposant d'un « centre de retour » doit être examinée avec soin. En fin de compte, selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'État qui transfère des personnes vers un pays tiers, s'il ne gère pas lui-même de telles installations, mais les met en place et les finance, reste responsable de toute violation humains, telle que la détention arbitraire.<sup>193</sup>

Enfin, sur le plan temporel, il convient de noter que l'entrée en vigueur du nouveau règlement sur le retour, qui créerait la base juridique pour les retours vers des « centres de retour »<sup>194</sup>, ne peut être prévue avant 2028, même s'il est adopté d'ici l'été 2026.

#### 3.4.4. Évaluation du point de vue du MEG

Le peu d'expérience pratique ne permet pas d'évaluer les chances, les avantages et les risques des centres de retour. Si elle est adoptée par le Conseil et le Parlement de l'UE, la nouvelle ordonnance sur le retour créera la base légale nécessaire à cet effet. Comme pour les solutions avec des pays tiers évoquées plus haut (ch. 3), le plus grand défi consistera à trouver un État disposé à servir de « centre de retour » et remplissant les conditions requises. Les aspects géographiques devraient jouer un rôle encore plus important que pour les autres solutions avec des pays tiers, car il s'agit avant tout de permettre aux migrants transférés de retourner dans leur pays d'origine. En revanche, certaines normes peuvent être moins strictes dans un État de transit que dans un pays tiers vers lequel la procédure et/ou l'octroi de la protection sont transférés, car le besoin de protection a déjà été constatée lors d'une procédure d'asile et aucun droit découlant de la CR n'est donc affecté. Comme pour les autres solutions impliquant des pays tiers, des questions se posent toutefois quant au caractère exigible du renvoi et aux possibilités de mener une vie digne, en particulier lorsque la poursuite du voyage s'avère impossible et que les personnes restent longtemps dans le centre de retour.

Des accords individuels visant le renvoi de certaines personnes pour des raisons politiques importantes, notamment pour des raisons de sécurité, pourraient constituer un complément

---

<sup>192</sup> En ce qui concerne l'Italie, qui souhaite utiliser temporairement ses installations en Albanie comme centres de retour, cf. ci-dessus le ch. 3.3.2.1. Il ne s'agit toutefois pas d'un modèle typique, car l'Italie gère elle-même les camps de manière extraterritoriale et aucun accord de transfert n'est donc nécessaire.

<sup>193</sup> Cf. ci-dessus, note 14 .

<sup>194</sup> Cf. ci-dessus, ch. 2.2.2.2.

ponctuel opportun à la politique de retour, pour autant que l'on soit prêt à en supporter les coûts, qui peuvent être élevés.

En revanche, l'accord qui a échoué entre la Suisse et le Sénégal ne peut servir de modèle pour le concept des « centres de retour », car il présentait un caractère très différent, avec des délais très courts pour le transit des requérants d'asile déboutés vers leur pays d'origine ou leur réadmission par la Suisse en cas d'échec du transit.

### 3.5. Concepts et solutions alternatifs

Dans le débat concernant l'externalisation des procédures d'asile, de l'octroi de la protection et des renvois, différents concepts connexes sont discutés, tels que la mise en place de centres d'examen des demandes d'asile sur les routes migratoires, ou des approches visant à une meilleure gestion des migrations, qui devraient contribuer à réduire la migration irrégulière. Certaines de ces approches, qui sont pour partie de simples concepts et pour partie des politiques actuelles ou passées, sont présentées ci-après afin de donner des pistes pour d'éventuelles alternatives aux politiques d'externalisation.

#### 3.5.1. États-Unis : « Safe Mobility Offices »

Les États-Unis n'ont récemment suivi aucune des approches actuellement discutées en Europe en matière d'externalisation. Toutefois, l'administration Biden (2021-2025) s'est efforcée de renforcer la dimension extérieure de sa politique, en particulier en développant la coopération avec ses voisins du Sud. Outre les accords conclus avec le Mexique sur la prise en charge des personnes refoulées et renvoyées, y compris celles provenant de pays tiers, cela comprend notamment les efforts visant à mettre en place des « Safe Mobility Offices » (SMO) dans quatre pays de transit (Colombie, Équateur, Costa Rica et Guatemala), qui constituent un élément central de l'initiative « Safe Mobility Initiative » lancée par l'administration Biden en juin 2023.<sup>195</sup> Il s'agit principalement d'une procédure en ligne gratuite permettant aux réfugiés et aux migrants de s'inscrire sur le site [www.movilidadsegura.org](http://www.movilidadsegura.org) et d'obtenir des informations sur les voies légales d'accès aux États-Unis ou les possibilités d'intégration locale dans le pays d'accueil concerné. Dans le contexte européen, les éléments des SMO qui visent à prévenir la migration irrégulière et à favoriser le retour sont particulièrement intéressants.

Les SMO mis en place en Colombie, au Costa Rica, au Guatemala et en Équateur se distinguaient les uns des autres par les nationalités éligibles. En règle générale, seuls les demandeurs originaires de la région pouvaient bénéficier de ces procédures, et les pays d'accueil exigeaient que les candidats séjournent déjà légalement sur leur territoire au moment de la mise en place des procédures. Ces deux conditions limitaient le nombre de personnes éligibles. Ces SMO étaient gérés par le HCR, l'OIM et d'autres partenaires. Les demandeurs devaient déposer leur demande dans le pays où ils se trouvaient et poursuivre la procédure

---

<sup>195</sup> U.S. Department of State, Safe Mobility Initiative: Helping Those in Need and Reducing Irregular Migration in the Americas, <https://www.state.gov/bureau-of-population-refugees-and-migration/safe-mobility-initiative-helping-those-in-need-and-reducing-irregular-migration-in-the-americas>.

dans ce pays. Les candidats étaient orientés, selon leur cas, vers le HCR ou l'OIM, qui leur proposaient des entretiens. Si les candidats avaient besoin d'une protection, le HCR transmettait leur dossier au programme américain d'admission des réfugiés (« US Refugee Admissions Program »), qui décidait alors d'une réinstallation. Si la personne n'était pas considérée comme ayant un besoin de protection, elle était orientée vers l'OIM pour obtenir des conseils sur d'autres voies légales d'immigration aux États-Unis. L'OIM les informait sur ces voies légales, telles que la « libération conditionnelle humanitaire » (« humanitarian parole »), les conditions de regroupement familial et les visas de travail. Les SMO fournissaient non seulement des informations sur les voies légales d'entrée aux États-Unis, mais aussi sur les possibilités de réinstallation dans d'autres pays, tels que le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Espagne. Dans le cadre du SMO, 267 000 demandes individuelles ont été enregistrées jusqu'en janvier 2025.

Les mesures d'accompagnement de la politique migratoire extérieure de l'administration Biden ont largement contribué à la baisse de l'immigration irrégulière. La déclaration de Los Angeles de juin 2022,<sup>196</sup> par laquelle 22 gouvernements de l'hémisphère occidental ont convenu d'une coopération plus étroite et d'un meilleur partage des charges pour faire face aux mouvements migratoires, a été fondamentale. De manière déterminante, le gouvernement américain s'est notamment engagé à fournir à la Colombie, au Costa Rica, à l'Équateur et au Pérou des moyens financiers considérables et un soutien supplémentaire pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, en particulier ceux provenant du Venezuela, d'Haïti, du Nicaragua et de Cuba. Outre le soutien aux pays d'accueil particulièrement touchés, les États signataires de la déclaration de Los Angeles ont convenu de principes communs pour la gestion des migrations, la promotion des voies de migration légales, la coordination de la délivrance de visas pour les pays d'origine des migrants en situation irrégulière et la limitation de la migration de transit vers les États-Unis, notamment par la lutte contre les réseaux de passeurs. La nouvelle coopération et le partage des charges se sont concrétisés par la volonté déjà mentionnée du Mexique d'accueillir les ressortissants non mexicains renvoyés des États-Unis.<sup>197</sup>

Dans leurs premières évaluations, les observateurs attribuent aux Safe Mobility Offices un rôle positif tant dans la prévention de la migration irrégulière que dans la facilitation des voies d'accès légales. Les procédures permettraient d'identifier les migrants et les réfugiés et de leur fournir des informations fiables et ciblées.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> The White House, Los Angeles Declaration on Migration and Protection, 10 juin 2022, [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection) ; cf. également *Andrew Selee*, The Los Angeles Declaration Could Represent a Big Step for Real Migration Cooperation across the Americas, MPI Short Reads, juin 2022.

<sup>197</sup> *Susan Fratzke/Andrew Selee*, Legal Pathways and Enforcement: What the U.S. Safe Mobility Strategy Can Teach Europe about Migration Management, MPI Short Reads, décembre 2024, <https://www.migrationpolicy.org/news/lessons-us-safe-mobility-strategy-europe>.

<sup>198</sup> Pour plus de détails à ce sujet et sur ce qui suit, cf. *Lucy Hovil/Olivia Bueno/Armando David/Hernández Gamboni*, The influence of Safe Mobility Offices on mixed migration in Latin America, MMC Research Report, août 2024, <https://mixedmigration.org/resource/influence-smo-mixed-migration-latin-america/>.

Avec l'entrée en fonction du président Trump pour un second mandat, ces programmes ont été suspendus.<sup>199</sup> La question reste ouverte de savoir dans quelle mesure l'administration Trump poursuivra des plans d'externalisation. Au cours de son premier mandat, Trump avait conclu des accords avec le Guatemala, le Honduras et le Salvador afin d'y délocaliser les procédures d'asile et de faciliter les expulsions. Cependant, ces accords n'ont été mis en œuvre qu'au Guatemala et de manière très partielle.<sup>200</sup> Selon les médias, des discussions sont actuellement en cours à cet égard entre les États-Unis et le Rwanda.<sup>201</sup>

### 3.5.2. Union européenne : programmes de protection régionaux

Dès décembre 2005, le Conseil européen avait adopté l'approche globale sur la question des migrations (AGM) afin d'améliorer la coopération entre les États membres en matière de politique migratoire et la coopération avec les pays africains et ceux du bassin méditerranéen. Il était notamment prévu de renforcer la coopération avec la Libye, la Tunisie et le Maroc. Ce programme ne contenait toutefois pas encore de plans concrets d'externalisation.

Le développement de l'AGM en une « approche globale en matière de migration et de mobilité » (AGMM) en 2012<sup>202</sup> ne prévoyait pas de transferts, mais plutôt des « programmes de protection régionaux » (PPR) visant à renforcer les systèmes d'asile des pays et régions partenaires, davantage de réinstallations dans l'UE, des efforts accrus pour résoudre les situations de réfugiés de longue durée, y compris une aide ciblée aux personnes déplacées, et un soutien s'agissant du financement et de la mise en œuvre.<sup>203</sup> Les PPR<sup>204</sup> et les programmes

---

<sup>199</sup> Après la prestation de serment du nouveau président le 20 janvier 2025, les principales réformes de l'administration Biden en matière de politique d'asile et de migration, telles que les SMO, ont été suspendues. Cela comprenait également la désactivation de l'application CBP One, qui permettait aux réfugiés de prendre rendez-vous pour demander l'asile ; cf. Camilo Montoya-Galvez, CBS News (en ligne), 19 janvier 2025. En outre, le président a suspendu le programme de réinstallation pour une durée indéterminée et a mis fin au programme d'accueil « CHNV parole ».

<sup>200</sup> Nadine Knapp/Emma Landmesser, in : Laura von Daniels/Stefan Mair (éd.), Trumps Rückkehr und Europas aussenpolitische Herausforderungen, SWP-Studie 2025/S 03, 12 février 2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/trumps-rueckkehr-und-europas-aussenpolitische-herausforderungen>.

<sup>201</sup> Cf. Süddeutsche Zeitung du 6 mai 2025, Ruanda und USA, Gespräche über Migrationsabkommen.

<sup>202</sup> Commission européenne, Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, COM (2011) 743.

<sup>203</sup> Cf. la réponse du gouvernement fédéral à la question écrite de la députée Ulla Jelpke et du groupe parlementaire Die Linke, Engagement der Bundesregierung im internationalen Flüchtlingsschutz, Drucksache 17/12506, document 17/12506, 17<sup>e</sup> législature, 27 février 2013.

<sup>204</sup> Dans le cadre des PPR, l'UE a d'abord mis en place deux projets pilotes à partir de 2005 : l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie ont été soutenues dans le renforcement de leurs capacités d'identification des réfugiés, dans l'accès aux procédures d'asile et dans l'intégration locale des réfugiés, et à partir de 2007, l'UE a mis en place un projet pilote en Tanzanie. À l'époque, la Tanzanie avait accueilli un grand nombre de réfugiés du Burundi et de la République démocratique du Congo. L'objectif était ici de renforcer les capacités d'accueil des réfugiés, de coordonner ces mesures avec d'autres mesures d'aide humanitaire de l'UE dans la région et de permettre de nouvelles réinstallations. Commission européenne, Communication relative aux programmes de protection régionaux, COM(2005) 388, 1<sup>er</sup> septembre 2005. Ces projets pilotes ont été évalués en 2009, avec des résultats mitigés : des progrès ont certes été réalisés en matière de protection

qui ont suivi en 2014, les « programmes régionaux de développement et de protection » (PRDP), visent à aider les pays d'accueil à trouver des solutions durables pour les réfugiés. Ces nouveaux PRDP ne devraient plus viser à améliorer en premier lieu les capacités dans le domaine de l'asile, mais à se concentrer davantage sur le développement des communautés d'accueil locales. Cette approche repose sur le constat que, dans les crises de réfugiés de longue durée, l'aide humanitaire aux réfugiés ne peut être fournie sans un développement des communautés d'accueil.<sup>205</sup> La Commission européenne a également réaffirmé cette approche dans son « Agenda européen en matière de migration » de mai 2015,<sup>206</sup> et le sommet UE-Afrique de La Valette de novembre 2015<sup>207</sup> a décidé dans son plan d'action que ces PRDP devaient être mis en place et opérationnels d'ici mi-2016. Des PRDP ont effectivement été mis en place pour le Proche-Orient, l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique. Actuellement, le programme pour le Proche-Orient, dirigé par le Danemark et soutenu par l'Autriche, la République tchèque, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suisse, en est déjà à sa troisième phase, qui s'étend jusqu'en 2026.<sup>208</sup> Les PRDP sont financés par le Fonds européen pour l'asile et la migration (AMIF) et le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et le déplacement de personnes en Afrique (FFUA). Dans le contexte du débat sur l'externalisation, ces programmes sont remarquables dans la mesure où ils visent à prévenir la migration irrégulière et à empêcher la migration secondaire des réfugiés. Les programmes couronnés de succès contribuent ainsi également à réduire la pression migratoire aux frontières extérieures de l'Europe. Les observateurs constatent toutefois que les moyens alloués aux programmes sont insuffisants au regard des objectifs ambitieux fixés. Le fait que la Commission européenne n'ait pas explicitement mentionné les PRDP dans le paquet migration et asile de 2020, mais ait simplement invité les États membres, dans sa recommandation sur les voies légales d'accès (2020/1364), à soutenir financièrement et de manière organisationnelle les PRDP, s'inscrit dans ce tableau.<sup>209</sup>

---

des réfugiés, y compris en Tanzanie en ce qui concerne l'intégration locale. Toutefois, les projets se sont révélés trop peu flexibles pour s'adapter à l'évolution des conditions sur le terrain, une ligne budgétaire spécifique faisait défaut, les projets étaient peu visibles, les pays partenaires n'étaient pas suffisamment associés et la réinstallation dans les États membres de l'UE était insuffisante. Dans l'ensemble, la coordination stratégique de l'UE a fait défaut. Cf. Parlement européen, Libertés civiles, justice et affaires intérieures, Coopération de l'UE avec les pays tiers dans le domaine de la migration, 2015 ; ECRE, Regional Protection Programmes: An effective policy tool? Discussion Paper, janvier 2015.

<sup>205</sup> Cf. *Giuseppe Morgese*, The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS) : Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool ?, in : Ida Caracciolo/Giovanni Cellamare/Pietro Gargiulo (éd.), *International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge*, Londres 2024, p. 559 et suivantes.

<sup>206</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, Un agenda européen en matière de migration, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.

<sup>207</sup> Valletta Summit Action Plan, 12 novembre 2015, [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).

<sup>208</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Regional development and Protection Programmes Phase III, <https://openaid.um.dk/project/XM-DAC-3-1-288191?appBasePath=projects>.

<sup>209</sup> Commission européenne, Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, 2020/1364.

### 3.5.3. Union européenne et HCR : mécanismes de transit d'urgence (ETM) avec le Niger et le Rwanda

Les efforts déployés depuis 2017 par le HCR et soutenus par l'UE pour faire sortir du pays les réfugiés et les migrants internés dans des camps libyens et menacés de violations des droits humains et leur offrir une protection dans des pays tiers font également partie des approches européennes d'externalisation au sens large. Avec l'aide du HCR, certaines de ces personnes, qui avaient été interceptées en Méditerranée par les garde-côtes libyens (soutenus par l'Europe) et transférées dans ces camps, ont été évacuées en 2017 vers des pays tiers en réaction à de graves violations des droits humains. Leurs demandes d'asile ont été examinées dans ces pays tiers<sup>210</sup>, ainsi que leurs chances de réinstallation dans ces pays ou dans d'autres pays tiers. Le « mécanisme de transit d'urgence » (ETM) a été financé par l'UE. Les pays partenaires étaient initialement le Niger, puis le Rwanda.

- Dans un premier temps, le HCR a conclu un accord d'évacuation avec le Niger en 2017.<sup>211</sup> L'UE cherchait déjà depuis 2015 à renforcer sa coopération avec le Niger afin de bloquer les routes de transit vers l'Afrique du Nord. Le gouvernement nigérien a effectivement réduit considérablement les flux migratoires vers l'Europe, et le pays était considéré comme le partenaire le plus fiable de l'UE dans la région du Sahel. En contrepartie, le Niger a reçu une aide militaire et une aide au développement de Bruxelles, pour un montant total de plus d'un milliard d'euros entre 2015 et 2020. En 2017, le Niger était le seul pays africain disposé à accueillir l'ETM, tous les autres États sollicités ayant refusé. Le gouvernement nigérien disposait donc d'un pouvoir de négociation considérable dans la mise en place de l'ETM. La France, l'un des principaux promoteurs de l'accord, souhaitait initialement créer à Niamey un bureau de l'Office français des demandes de protection et de l'asile (OFPRA) où des fonctionnaires français auraient été chargés de traiter les demandes d'asile et d'octroyer le statut de réfugié. Cette proposition a été rejetée par le Niger. Outre un plafond pour le nombre de personnes évacuées, il a finalement été convenu que le HCR aiderait les autorités nationales à examiner les demandes d'asile et que des solutions durables seraient trouvées pour ces personnes avec le soutien financier de l'UE, en particulier une réinstallation dans des États membres de l'UE ou dans d'autres pays. Les personnes évacuées devaient donc suivre la procédure d'asile nigérienne. Dans les faits, cependant, le HCR a rapidement dépassé le plafond convenu en invoquant la situation d'urgence en Libye et, après quelques mois, a pris en charge les procédures, estimant qu'elles étaient trop longues.

---

<sup>210</sup> Bien que le HCR ait participé à l'examen du statut de réfugié dans le cadre de ce mécanisme d'urgence, l'organisation souligne qu'elle ne serait pas disponible pour mener des procédures dans le cadre de modèles d'externalisation impliquant le transfert des procédures d'asile ; cf. la note ci-dessus 42.

<sup>211</sup> Les responsables européens de l'ETM ont renoncé à recourir au « Centre de transit d'urgence » de Timisoara, en Roumanie, mis en place et géré en 2009 à cette fin en collaboration avec l'OIM et le HCR. Selon certains observateurs, l'UE aurait plutôt cherché un pays africain pour l'évacuation de Libye, craignant que les personnes évacuées ne puissent revenir dans l'UE depuis la Roumanie. Cf. *Laura Lambert*, *Extraterritorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*, *Forced Migration Review*, n° 68, <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>.

Du point de vue de l'UE, cette coopération a été largement couronnée de succès. Ce n'est toutefois pas l'avis de nombreux Nigériens : sous la pression de l'UE, le gouvernement nigérien a adopté en 2015 une loi contre les passeurs (loi 2015-36) qui interdit le transport transfrontalier de personnes sans papiers et punit toute aide à l'entrée ou à la sortie du territoire national. Cependant, des personnes qui transportaient des réfugiés et des migrants à l'intérieur du pays ou leur offraient un hébergement ont également été arrêtées et poursuivies. Les forces de sécurité ont également intercepté des migrants qui se déplaçaient légalement dans le pays, car en tant que citoyens de la CEDEAO, ils jouissaient également de la liberté de circulation au Niger. Cela a suscité une opposition politique au Niger.<sup>212</sup> Après le coup d'État militaire de juillet 2023, le Conseil national pour le salut de la patrie, qui dirige le Niger depuis la destitution du président élu Mohamed Bazoum en 2023, a suspendu la coopération avec l'UE et abrogé la loi 2015-36. Depuis lors, les passeurs sont à nouveau des transporteurs officiels et sont parfois même guidés à travers le désert par l'armée.<sup>213</sup>

Au total, 4242 personnes ont été évacuées par avion de Libye vers le Niger jusqu'en mai 2023, tandis que 6773 personnes ont quitté le Niger dans le cadre de programmes de réinstallation ou par d'autres moyens. Depuis lors, il n'y a plus eu de vols d'évacuation depuis le Niger, mais le HCR a poursuivi ses recherches de possibilités de réinstallation en 2024.<sup>214</sup>

- Le HCR a conclu un accord similaire avec le Rwanda et l'Union africaine (UA) en 2019. Le centre d'accueil du district de Bugesera est cofinancé par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (FFUA). Le HCR aide les personnes évacuées pendant leur séjour au Rwanda en leur fournissant un hébergement, de la nourriture, de l'eau, des soins médicaux, un soutien psychosocial et juridique, ainsi que des cours de langue. Le centre peut accueillir jusqu'à 700 réfugiés et demandeurs d'asile.<sup>215</sup> Les réfugiés et demandeurs d'asile évacués jusqu'à présent proviennent de dix pays : Érythrée, Soudan, Soudan du Sud, Somalie, Éthiopie, Nigeria, Tchad, Cameroun, Guinée et Mali. Dès leur arrivée au Rwanda, les demandes d'asile sont traitées par le HCR. Les réfugiés sont informés des solutions durables qui s'offrent à eux, y compris la réinstallation dans un pays tiers. Selon le HCR, tous les réfugiés ont jusqu'à présent accepté d'être réinstallés. Lorsque le statut de réfugié est accordé, le HCR dépose des demandes de réinstallation auprès des pays qui offrent des places. Les pays d'accueil décident si la personne concernée peut bénéficier d'une réinstallation et mènent des entretiens avec les réfugiés dans le centre d'accueil. Si la réinstallation est approuvée, le HCR aide les réfugiés à voyager vers le pays tiers concerné. Ce processus dure en moyenne six à huit mois.

---

<sup>212</sup> *Mattea Weihe/Lea Müller-Funk*, Druck der EU beeinträchtigt zirkuläre Migration zwischen Niger und Libyen, GIGA Focus Nahost, 5/2021.

<sup>213</sup> *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Niger after the Coup: new migration patterns in the Sahel?, 8 mai 2024, <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/niger-after-the-coup-new-migration-patterns-in-the-sahel>.

<sup>214</sup> UNHCR Flash Update, Emergency Transit Mechanism (ETM), janvier 2025, <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.

<sup>215</sup> Centre du mécanisme de transit d'urgence du HCR au Rwanda.

Jusqu'en mars 2025, 2230 personnes ont été évacuées de la Libye vers le Rwanda dans le cadre de ces programmes, et 2062 personnes ont été réinstallées depuis le Rwanda. La plupart des réfugiés ont été réinstallés en Norvège, en Suède, au Canada, en France, en Belgique, aux Pays-Bas, en Finlande et aux États-Unis.<sup>216</sup>

Dans le contexte du débat sur la relocalisation, ces « mécanismes de transit d'urgence » ne peuvent être considérés comme des modèles d'externalisation stricto sensu, mais plutôt de relocalisation *préalable* en matière de protection des réfugiés, dans la mesure où ils ont servi à évacuer des personnes en quête de protection d'une situation d'urgence immédiate. Ils sont toutefois intéressants dans le contexte de la présente étude dans la mesure où, grâce à l'information et au conseil sur place ainsi qu'à des possibilités de départ légales ponctuelles, ils contribuent également à prévenir la migration irrégulière vers l'Europe.

#### **4. Exigences relatives à une politique d'externalisation et de renvoi**

Sur la base des expériences acquises à ce jour et compte tenu des positions et des évaluations des gouvernements, des représentants d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et d'expert-e-s, les exigences pour une politique d'externalisation et de renvoi se dégagent de la manière suivante, sous forme d'un premier bilan :

##### 4.1. Fiabilité juridique

Plusieurs projets visant à externaliser l'octroi de la protection et/ou les procédures d'asile, notamment le modèle RU-Rwanda, ont échoué. Ils montrent que les projets d'externalisation doivent reposer sur une base légale suffisante et respecter pleinement le droit européen, les droits humains et le droit des réfugiés. Compte tenu de la dimension forcément à long terme de tels projets et de leurs coûts potentiellement élevés, il ne faudrait pas risquer de manière évidente que la coopération avec un État tiers soit considérée comme illégale par des tribunaux nationaux ou internationaux. Les principes fondamentaux à respecter sont notamment les suivants : l'absence de norme interdisant l'externalisation ; la nécessité d'un examen individuel, qui doit avoir lieu avant chaque transfert vers un pays tiers ; la clarification minutieuse de la question de savoir si, et le cas échéant, quelles personnes vulnérables sont également concernées par l'externalisation ; des normes juridiques suffisantes (par exemple pour les procédures d'asile), des conditions de séjour adéquates et l'absence de détention contraire au droit international dans le pays tiers concerné. Dans le cas de l'externalisation en matière de retours, des normes moins strictes peuvent s'appliquer, car le besoin de protection a déjà été rejeté dans le cadre d'une procédure d'asile.

---

<sup>216</sup> <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.

#### 4.2. Durabilité et gouvernance

Selon l'avis général des experts, les projets d'externalisation visant à alléger efficacement la charge pesant sur le système d'asile national nécessitent un long horizon temporel avant que leurs effets ne se fassent sentir. Ils doivent également pouvoir fonctionner pendant une longue période pour pouvoir être qualifiés de durables. Cela suppose non seulement des relations stables entre l'État qui externalise et l'État de destination, mais aussi un large consensus entre les gouvernements et les populations des deux États qui soutiennent un tel modèle, afin d'éviter qu'il ne soit abandonné lors des prochaines élections ou d'un changement de gouvernement. Il convient d'accorder une attention particulière au risque que la Suisse devienne fortement dépendante et donc vulnérable au chantage en raison de sa politique d'externalisation. Dans ce contexte, la bonne gouvernance dans les potentiels États partenaires est également extrêmement importante.

Il serait opportun de rechercher des accords avec des États avec lesquels la Suisse entretient déjà des relations durables ou est disposée à établir des relations globales, au-delà du domaine migratoire. La priorité pourrait donc être donnée aux États avec lesquels la Suisse a conclu ou prévoit de conclure un partenariat migratoire ou un accord de coopération axé sur les aspects liés à la fuite et à la migration. Dans cette perspective, la stabilité globale du pays tiers (sur les plans politique, économique et juridique, par exemple en ce qui concerne le statut des étrangers) revêt également une grande importance. C'est ce que demande le postulat Caroni (23.4490), à savoir qu'une attention particulière soit accordée à la garantie des normes matérielles et procédurales suisses (ou européennes) en matière d'asile, y compris à l'étranger, ainsi qu'à la coordination européenne.

#### 4.3. Cohérence de la politique étrangère

Lors de la recherche ou de la sélection de pays tiers susceptibles de se prêter à une politique d'externalisation, il convient de tenir compte de la cohérence de la politique étrangère suisse. Cela vaut de manière générale pour le respect des objectifs de la politique étrangère (art. 54, al. 2, Cst.) et, comme l'exige le mandat, pour la considération de la réputation internationale de la Suisse et de son rôle en tant que pays hôte d'organisations internationales (« Genève internationale »), en particulier dans les domaines de l'asile, de la migration et des droits humains.<sup>217</sup>

Cela revêt une importance particulière pour la définition des priorités, l'utilisation des fonds destinés à la coopération internationale et le respect des objectifs de développement, ou tout au moins pour garantir que la politique d'externalisation ne soit pas en contradiction avec ces objectifs. Compte tenu des efforts d'économie actuellement déployés dans le domaine de la coopération internationale, il faudrait éviter de supprimer des fonds destinés à des projets dans un pays partenaire tout en essayant de conclure avec ce pays un accord visant à accueillir des migrants. L'approche globale déjà mise en place et éprouvée au sein du gouvernement

---

<sup>217</sup> Voir par exemple les lignes directrices du DFAE sur les droits de l'homme 2021-2024, [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/2021/20210603-leitlinien-menschenrechte\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/2021/20210603-leitlinien-menschenrechte_FR.pdf)

(coopération interdépartementale en matière de politique migratoire extérieure, IMZ) devrait permettre d'assurer la cohérence nécessaire à cet égard.

Il faut toutefois éviter le risque de créer des dépendances politiques vis-à-vis d'un pays tiers potentiel partenaire dans le cadre de l'externalisation, car cela pourrait entraîner sans cesse de nouvelles exigences dans le cadre de l'accord. Enfin, il convient d'éviter autant que possible les effets de relocalisation, car l'expérience montre que les politiques nationales d'externalisation conduisent à un refoulement des personnes en quête de protection et des migrants vers d'autres pays et à des conflits entre les États concernés.<sup>218</sup> Une approche commune des principaux pays d'asile est donc nécessaire.<sup>219</sup>

#### 4.4. Rapport coûts-bénéfices

Le montant des coûts n'est pas à lui seul un critère déterminant pour l'externalisation des procédures d'asile ou l'exécution des renvois, car une externalisation, même si elle est coûteuse, peut également entraîner des économies considérables à moyen et long terme, en particulier si elle a un effet dissuasif, ce qui n'a toutefois pas été démontré jusqu'à présent. Les ressources publiques devant toujours être utilisées dans l'intérêt public et de manière efficiente (art. 5, al. 2, Cst.), les exigences susmentionnées en matière de durabilité des projets d'externalisation doivent être impérativement respectées. Le cas échéant, il convient de mener des projets pilotes afin d'acquérir l'expérience nécessaire avant d'engager des dépenses importantes.

#### 4.5. Aspects géographiques

Les critères géographiques à prendre en compte pour sélectionner les pays partenaires potentiels en vue d'une délocalisation de procédures et/ou de l'octroi d'une protection ou de l'exécution des renvois dépendent fortement du modèle choisi et de l'objectif de la politique d'externalisation. Ainsi, pour l'externalisation de la procédure et/ou de l'octroi d'une protection, un État situé dans le voisinage élargi des réfugiés peut être envisagé (afin que les personnes transférées ne repartent pas immédiatement vers l'Europe), tandis que pour l'externalisation des renvois, les possibilités de poursuite de la migration des personnes renvoyées en fonction de leur région d'origine sont déterminantes.

Pour une coopération à plus long terme, les États européens ayant une perspective concrète d'adhésion à l'UE à moyen terme seraient, à notre avis, moins appropriés, car ils feraient de toute façon partie du RAEC et donc aussi de « Dublin » dès leur adhésion. Il faudrait également prêter attention à d'éventuels effets indésirables des externalisations, par exemple si l'externalisation des procédures vers des centres situés près des frontières extérieures n'a pour conséquence que de déplacer les routes migratoires vers l'Europe – notamment après le rejet des demandes d'asile et l'impossibilité d'exécuter les renvois. Il convient également de tenir

---

<sup>218</sup> Cf. *Niklaus Nuspliger*, Aus Angst vor dem Rwanda-Pakt flüchten Migranten von Grossbritannien nach Irland, NZZ du 2 mai 2024, p. 4.

<sup>219</sup> *Christoph Wehrli*, Asylpolitik mit Drittstaaten: Möglichkeiten und Illusionen, SGA (Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, décembre 2023.

compte des aspects géographiques pour ce qui est de la possibilité et de l'accessibilité sur place d'un éventuel mécanisme de suivi, convenu avec un pays tiers, du respect des droits humains après le retour dans ce pays tiers.

## 5. Pistes d'actions pour la Suisse

### 5.1. Options pour la Suisse dans les domaines de l'externalisation des procédures d'asile et du retour

#### 5.1.1. Situation initiale

Les chapitres précédents ont examiné le cadre constitutionnel et international d'une externalisation, les solutions mises en œuvre jusqu'à présent au sein de la communauté internationale et les différentes exigences auxquelles doit satisfaire une politique d'externalisation et de renvoi.

Le chapitre suivant est consacré aux options concrètes qui s'offrent à la Suisse si elle décide de poursuivre l'externalisation des procédures d'asile ou l'exécution des renvois. Le débat sur la délocalisation est indissociable de la volonté, notamment des gouvernements européens, de réduire la pression migratoire et de lutter contre la migration irrégulière. C'est pourquoi la présente étude examine également d'autres pistes possibles que celle de la délocalisation.

#### 5.1.2. Intérêts des États tiers disposés à accepter l'externalisation

Comme le montre l'expérience acquise jusqu'à présent, les concepts de délocalisation sont difficiles à mettre en œuvre. La recherche et l'identification d'un pays tiers disposé à accueillir des migrants dans le cadre d'une approche d'externalisation se sont avérées constituer le plus grand défi à relever jusqu'à présent.

Alors que la mise en place des conditions préalables à une externalisation dans l'État qui externalise est avant tout une question de volonté politique, *les intérêts et les attentes spécifiques* du pays tiers constituent souvent un obstacle. Les exemples de coopération en matière d'externalisation observés jusqu'à présent suggèrent en effet que les intérêts qui motivent le pays tiers vont bien au-delà de la simple « gestion des migrations » :

- Dans le cadre de l'accord dit « UE-Turquie », consigné dans un protocole d'accord, l'UE a non seulement promis à *la Turquie* une aide financière de 6 milliards d'euros, mais aussi et surtout la reprise des négociations sur l'exemption de visa et l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.<sup>220</sup>
- Selon les experts, le fait que *le Rwanda* espérait tirer des avantages du statut de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies du RU, dans le contexte des conflits armés dans la région et des tensions actuelles avec la République démocratique du Congo et le Burundi, aurait joué un rôle dans l'accord entre le RU et le

---

<sup>220</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.1.

Rwanda.<sup>221</sup> Le Rwanda espère sans doute bénéficier d'un soutien similaire dans le cadre de la coopération qui pourrait se mettre en place avec les États-Unis.<sup>222</sup>

- *L'Albanie* peut certainement compter sur le soutien de l'Italie dans sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Les discussions menées dans le cadre de cette étude ont montré que la coopération étroite en matière de migration repose également sur des liens politiques étroits et historiques entre les deux États. La proximité géographique immédiate, les intérêts régionaux communs à la frontière extérieure de l'UE et la coopération thématique très diversifiée dans les domaines bilatéraux et multilatéraux jouent ici un rôle prépondérant.<sup>223</sup>
- Selon les médias, dans le cadre des négociations entre l'Allemagne et l'Ouzbékistan sur la création d'un « centre de retour » pour les ressortissants afghans, l'Ouzbékistan exige en contrepartie l'ouverture du marché du travail allemand aux travailleurs qualifiés ouzbeks.<sup>224</sup>

Les attentes du pays tiers en cas d'externalisation vont donc, du moins dans les exemples cités, au-delà de la coopération directe en matière de migration : parrainage politique, nouvelles possibilités en matière de visas ou d'accès au marché du travail, soutien économique ou en matière de développement plus important. Des intérêts dans le domaine de l'accès aux matières premières ou de la coopération militaire pourraient également entrer en ligne de compte dans la conclusion d'un accord en matière d'externalisation.

Il est compréhensible que les États tiers disposés à accueillir des migrants dans le cadre d'une externalisation demandent une compensation en échange de leur accord : en acceptant d'accueillir des ressortissants étrangers, ils assument de nouveaux risques liés à la migration irrégulière, notamment dans les domaines de la sécurité, de l'ordre public, de la cohésion sociale ou encore en termes de conséquences négatives pour le marché du travail. Pour que la délocalisation soit acceptée sur le plan intérieur par l'État d'accueil, le gouvernement doit pouvoir montrer concrètement en quoi une délocalisation ou la prise en charge de nouvelles tâches pour un autre État représente une valeur ajoutée pour le pays et sa propre population.<sup>225</sup>

Cela ne signifie pas pour autant que les coopérations en matière d'externalisation puissent être simplement « achetées ». Les États et les organisations africains, en particulier, font preuve d'un scepticisme considérable à cet égard. Il est notamment souligné à cet égard que le continent supporte déjà aujourd'hui la majeure partie de la charge liée à l'accueil des réfugiés et que les modèles d'externalisation aggravent encore la répartition inégale des charges (« burden sharing ») entre le Nord riche et le Sud plus pauvre. On craint également que les

---

<sup>221</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.3.1.

<sup>222</sup> Cf. *Süddeutsche Zeitung* du 6 mai 2025, « Ruanda und USA: Gespräche über Migrationsabkommen ».

<sup>223</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.2.1.

<sup>224</sup> *Tagesspiegel* du 16 juin 2024.

<sup>225</sup> En 2000, l'accord entre la Suisse et le Sénégal a échoué en raison du manque d'acceptation au niveau de la politique intérieure sénégalaise ; cf. ci-dessus, ch. 3.2.3.1. Selon certaines informations, les accords conclus entre le Niger et le Mali avec l'UE dans le but d'empêcher le transit irrégulier de migrants ont également contribué de manière significative à saper l'autorité des gouvernements qui ont ensuite été renversés ; cf. à ce sujet *Misereor*, Country Brief on EU-Migration Partnership with Niger, 17 mai 2023.

pays d'origine ne procèdent à une réaffectation des fonds au détriment de l'aide au développement afin de financer les modèles d'externalisation.<sup>226</sup>

### 5.1.3. Contreparties possibles de la part de la Suisse

Si une délocalisation de tâches dans les domaines de l'asile et du retour vers un pays tiers est envisagée, se pose pour la Suisse la question de savoir ce qu'elle peut offrir ou est disposée à offrir en contrepartie au pays tiers. La neutralité en matière de politique étrangère et l'absence d'adhésion à des organisations supranationales (telles que l'UE) limitent certaines des options mentionnées ci-dessus.

À notre avis, la Suisse pourrait toutefois offrir une contrepartie dans les domaines suivants :

- *Migration* : coopération et soutien dans les domaines d'action qui font également l'objet des partenariats migratoires actuels<sup>227</sup> avec la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo, le Nigeria, la Macédoine du Nord, la Serbie, le Sri Lanka et la Tunisie. Il s'agit notamment de *l'aide au retour*, de *la facilitation des visas dans le domaine diplomatique*, de *la gestion des migrations*, des *synergies dans les domaines de la migration et de l'aide au développement*, de *la traite des êtres humains* et du trafic de migrants, etc.
- *Aide au développement et aide humanitaire* : la Direction du développement et de la coopération (DDC) joue un rôle central dans la mise en œuvre de la coopération internationale de la Suisse et concentre ses efforts sur les régions fragiles et touchées par des conflits. À travers son aide humanitaire, sa coopération bilatérale au développement et son approche globale, elle s'engage en faveur de l'allègement de la détresse et de la pauvreté, du respect des droits humains, de la promotion de la démocratie et de la préservation de l'environnement. Les quatre instruments suivants sont prioritaires : l'aide humanitaire, la coopération bilatérale au développement, la promotion de la paix et des droits humains, ainsi que l'approche globale. La mise en œuvre est coordonnée avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la DDC mettant l'accent sur les régions fragiles et touchées par des conflits. La lutte contre la pauvreté, l'accès à l'éducation et à la santé, les problèmes environnementaux et l'amélioration des perspectives pour les jeunes et les femmes constituent d'autres domaines d'action. La DDC mise à cet égard sur la formation professionnelle et la promotion des revenus.<sup>228</sup>
- *Coopération économique* : le SECO contribue à la croissance économique et à la prospérité durable dans ses pays partenaires. Ses activités sont axées sur la promotion d'une croissance économique socialement, écologiquement et climatiquement compatible, créatrice d'emplois pour toutes les couches de la population. L'accent est mis sur le secteur privé, les institutions publiques ainsi que le développement des infrastructures et des villes. Le SECO met en œuvre chaque année quelque 300 programmes

---

<sup>226</sup> Cf. à ce sujet *Betts/Milner* (note 48).

<sup>227</sup> Art. 100 Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) ; pour les différents partenariats migratoires, cf. le site web de la SEM : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/abkommen/migrationspartnerschaften.html>

<sup>228</sup> Cf. le site Internet de la Direction du développement et de la coopération DDC : <https://www.deza.eda.admin.ch/fr/que-fait-la-ddc>

et projets dans 14 pays prioritaires au Sud et à l'Est. Ces programmes et projets s'inscrivent dans le long terme.<sup>229</sup>

- *Politique en matière de visas* : il serait possible d'examiner des allègements matériels et procéduraux sous la forme d'un traitement préférentiel pour l'octroi de visas nationaux (pour des séjours de plus de trois mois).<sup>230</sup>
- *Ouverture du marché du travail* dans le cadre des principes généraux régissant l'admission de travailleurs provenant d'États tiers. Jusqu'à présent, la Suisse s'est montrée très réticente à faire des concessions en matière de visas ou d'admission sur le marché du travail. En matière d'accès au marché du travail, les ouvertures éventuelles se limitaient jusqu'à présent à des domaines très spécifiques tels que le séjour temporaire d'un petit nombre de personnes à des fins de formation<sup>231</sup> ou à la conclusion d'un accord sur les stagiaires.<sup>232</sup> Toute nouvelle convention prévoyant une admission plus large sur le marché du travail en faveur de certains États tiers devrait respecter les limites constitutionnelles fixées à l'art. 121a de la Constitution fédérale (gestion de l'immigration) et à l'art. 121a, al. 4, de la Constitution fédérale (interdiction de conclure de nouveaux traités internationaux incompatibles avec l'art. 121a Cst. dans le domaine de la migration).<sup>233</sup>
- De nouveaux *programmes de réinstallation* visant à soulager l'État partenaire peuvent également constituer une contrepartie possible à l'externalisation, comme le prévoyait initialement l'accord entre l'UE et la Turquie.<sup>234</sup> Une telle mesure serait cohérente avec la tradition humanitaire de la Suisse, qui consiste à accueillir les personnes persécutées tout en luttant contre les abus et la migration irrégulière, en particulier celle des personnes qui n'ont pas de besoin de protection.
- Enfin, des contreparties aux États tiers disposés à transférer des migrants sont envisageables dans l'ensemble du large éventail de compétences (*transports, santé, formation, sécurité*, etc.) des départements fédéraux. Un inventaire des options possibles devrait être dressé dans le cadre de la structure IMZ<sup>235</sup>.

Il s'agit donc d'identifier des mesures nouvelles ou supplémentaires ou des prestations financières qui pourraient être envisagées en contrepartie d'une délocalisation.<sup>236</sup> Les offres dont

---

<sup>229</sup> Cf. le site Internet du SECO : [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit\\_Entwicklung.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit_Entwicklung.html).

<sup>230</sup> La Suisse n'a aucune compétence nationale dans le domaine des visas Schengen (séjours jusqu'à 90 jours pendant 180 jours au maximum par année civile).

<sup>231</sup> C'est le cas, par exemple, dans le cadre du partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigeria : séjours à des fins de formation de diplomates ou dans le domaine de l'agriculture.

<sup>232</sup> Un accord sur les stagiaires fait partie du partenariat migratoire entre la Suisse et la Tunisie.

<sup>233</sup> Cf. en particulier : *Peter Uebersax*, Art. 121a BV, in Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, 2015, p. 1951 ss.

<sup>234</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.3.1.

<sup>235</sup> Cf. ci-dessous, ch. 5.2.3.

<sup>236</sup> La question des contreparties éventuelles est également examinée par le Conseil fédéral dans le cadre du traitement du postulat de la conseillère nationale Corina Gredig (24.4245, Des partenariats migratoires et des accords de réadmission efficaces) dans le contexte des possibilités supplémentaires de renvoi des requérants d'asile déboutés. Le postulat a été accepté par le Conseil

*les ressortissants* bénéficient *directement* sont attrayantes pour de nombreux États tiers et jouent un rôle important pour l'acceptation au niveau national d'une externalisation, comme mentionné plus haut. Il va de soi qu'un « portefeuille » de contreparties devrait être adapté aux besoins de l'État tiers concerné.

#### 5.1.4. Bases légales dans le droit national

Si la Suisse décidait de déléguer à un pays tiers la procédure d'asile ou l'exécution des renvois, cela devrait être réglé dans un accord international avec ce pays tiers. Cet accord devrait contenir les principes de la coopération, les droits et obligations des parties contractantes ainsi que les modalités éventuelles.<sup>237</sup> L'art. 100 LEI habilite expressément le Conseil fédéral à conclure des partenariats migratoires et des accords afin de renforcer la coopération dans le domaine de la migration et de réduire la migration illégale et ses conséquences négatives. Le champ d'application de cette disposition doit être compris au sens large, même si l'art. 100, al. 2, LEI semble énumérer de manière exhaustive les différents thèmes concrets de la coopération. La liste des thèmes mentionnés a toutefois un caractère organisationnel, dans la mesure où elle permet de déléguer aux départements la compétence pour les domaines concernés. L'art. 100 LEI n'exclut pas d'autres champs d'action, pour autant qu'ils soient couverts par le but et l'objet de la disposition (renforcement de la coopération en matière de migration, lutte contre la migration illégale).<sup>238</sup>

La question de savoir si *la législation nationale* doit être adaptée au-delà des dispositions du droit international dépend de la forme de ces dernières, du modèle d'externalisation choisi et de son contenu concret. Un simple « memorandum d'entente » avec un État tiers ne saurait toutefois suffire à déroger au droit interne contraire en tant que « norme d'application directe » (« self-executing »). Selon le modèle et le degré d'externalisation, des dérogations à la loi sur l'asile en vigueur pourraient être envisagées dans différents domaines, par exemple dans les chapitres ou sections actuels consacrés au dépôt des demandes d'asile et à l'entrée en Suisse (art. 18 ss LAsi), à la procédure de première instance (art. 25 ss LAsi), au statut pendant la procédure d'asile (art. 42 ss LAsi) LAsi), à l'exécution du renvoi et aux mesures de substitution (art. 44 ss LAsi) ainsi qu'à l'octroi de l'asile et au statut des réfugiés (art. 49 ss LAsi). Sur le plan légistique, les différentes modifications concrètement liées à l'externalisation pourraient par exemple être mises en œuvre dans un nouveau chapitre distinct consacré à l'« externalisation » ou à la compétence des États tiers.

---

fédéral le 20 novembre 2024. La conseillère nationale Gredig cite comme contreparties possibles de la Suisse pour une coopération renforcée avec les États d'origine des offres dans les domaines de la formation, du marché du travail (programmes de recrutement dans les secteurs confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée) et la réduction des obstacles non tarifaires au commerce.

<sup>237</sup> La réglementation internationale correspondante doit être conforme à la directive européenne sur le retour (désormais : règlement sur le retour), cf. ci-dessus, ch. 2.2.2.

<sup>238</sup> Le sens et le but de l'art. 100, al. 2, LEI sont à comprendre en termes d'organisation, car l'art. 100, al. 4, LEI permet de déléguer aux départements la conclusion d'accords techniques concernant les tâches mentionnées. Voir également *Marion Panizzon*, Art. 100 AIG, in: Martina Caroni/Daniela Thurnherr (Hrsg.), *Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)*, 2. Auflage, Bern 2024, p. 1565 ss.

D'autres domaines réglementaires pourraient également être concernés : si l'externalisation entraînait de nouvelles dépenses pour la Confédération ou des prestations financières à des tiers, il sera nécessaire, de l'avis du Conseil fédéral, de créer une base légale formelle dans le droit national.<sup>239</sup>

Une adaptation de la législation nationale semble également nécessaire si, selon le modèle retenu, l'externalisation implique l'envoi dans un État tiers de fonctionnaires suisses qui, sur la base du droit suisse, prennent des décisions et d'autres actes de puissance publique. L'art. 100 LEI prévoit également une base légale nationale pour le recours à des conseillers documentaires qui exercent une activité consultative à l'étranger et n'exercent aucune prérogative de puissance publique.<sup>240</sup> Ne serait-ce que pour des raisons de cohérence, une réglementation légale explicite s'impose, même si seules des mesures d'exécution sont délocalisées.

Toutefois, étant donné que l'« externalisation » introduirait un nouvel instrument dans le traitement des requérants d'asile, une nouvelle norme juridique interne se justifierait, *pour des raisons de transparence et de légitimité démocratique*, même si elle ne serait pas constitutive de la mesure et de sa mise en œuvre.

Actuellement, l'art. 114 LAsi (traités internationaux)<sup>241</sup> et l'art. 93, al. 1, let. c, LAsi (aide au retour et prévention de la migration irrégulière) constituent le cadre financier des mesures relevant de la politique migratoire extérieure.<sup>242</sup> La question de savoir si ce cadre est suffisant ou doit être élargi dépend du modèle d'externalisation retenu, ainsi que des mesures d'accompagnement et des contreparties qui y sont associées et de leur coût.

Au regard d'une politique migratoire extérieure *efficace à long terme*, le concept de l'art. 93 LAsi ne nous semble pas idéal, car il ne permet de financer que des mesures *à court terme*.<sup>243</sup> Une révision de cette disposition s'impose notamment s'il s'avère dans la pratique que des projets pertinents en matière de politique migratoire extérieure ne peuvent être financés en raison d'un cadre trop restrictif. Cette question est également pertinente au regard des « pistes alternatives » envisageables (cf. ci-dessous, ch. 2.2.).

#### 5.1.5. Projet pilote

Si la Suisse décidait de s'engager dans la voie de la coopération en matière d'externalisation, il serait judicieux, ne serait-ce que pour garantir un rapport coût-efficacité raisonnable, de commencer par un projet pilote. Cela permettrait d'acquérir une expérience en matière de

---

<sup>239</sup> Motion 23.3176 du conseiller aux États Damian Müller, Rapatriement des requérants d'asile érythréens déboutés. Lancement d'un projet pilote dans un pays tiers. Réponse du Conseil fédéral du 24 mai 2023. Selon le Conseil fédéral, le financement de mesures relevant d'un mécanisme d'externalisation nécessite une base légale appropriée.

<sup>240</sup> Art. 100a LEI.

<sup>241</sup> Dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière, se concentrer sur les effets à court terme des mesures est trop restrictif et ne tient pas compte des différentes causes.

<sup>242</sup> Concernant la mise en œuvre de l'art. 93 LAsi et de l'art. 114 LAsi, cf. également les dispositions correspondantes de l'ordonnance sur l'asile (OA 2), chapitre 6, section 3, Programmes à l'étranger, art. 71 ss..

<sup>243</sup> Selon le libellé de l'art. 93 LAsi.

coopération, sous réserve qu'un État partenaire approprié soit trouvé.<sup>244</sup> En raison de sa moindre complexité, un tel projet pilote s'imposerait plutôt dans le cadre de la délocalisation de l'exécution des renvois que dans celui du transfert des procédures d'asile. Le débat au sein de l'UE s'oriente actuellement vers la création de « centres de retour ».

La création d'un tel « centre de retour » dans un pays tiers ne serait toutefois pas une solution miracle pour lutter contre la migration irrégulière, mais tout au plus un *outil supplémentaire* dans l'exécution des renvois pour certaines situations difficiles.

Les « centres de retour » ne permettent pas de résoudre les cas dans lesquels les États d'origine refusent systématiquement de reprendre leurs ressortissants qui ne souhaitent pas rentrer volontairement dans leur pays. C'est actuellement le cas de l'Iran et de l'Érythrée. Si ce refus est de principe, il s'appliquera également à tout autre État tiers.<sup>245</sup> Du point de vue du MEG, la motion Gössi<sup>246</sup> visant à effectuer les renvois vers l'Érythrée via des États de transit semble donc peu réaliste.

Lors de l'examen d'un projet pilote dans les conditions susmentionnées de l'admissibilité et du caractère raisonnable des renvois vers des pays tiers<sup>247</sup> et des exigences générales applicables aux modèles d'externalisation<sup>248</sup>, il faudrait d'abord déterminer pour quel groupe cible une externalisation – au sens du transfert à un pays tiers de tâches d'exécution dans le domaine du renvoi – pourrait contribuer à résoudre le problème. Les requérants d'asile déboutés provenant de pays vers lesquels un renvoi est en principe possible, mais où la procédure d'exécution est particulièrement longue, pourraient constituer un groupe cible envisageable. Dans ce cas, le retour volontaire ou, le cas échéant, le renvoi vers un pays tiers<sup>249</sup> pourrait constituer une alternative à un séjour dans le cadre de l'aide d'urgence pouvant durer plusieurs années.<sup>250</sup> Il conviendrait également d'examiner si une telle initiative de coopération avec un pays tiers disposé à accueillir des personnes pourrait être lancée en collaboration avec

---

<sup>244</sup> Le transfert des procédures d'asile est d'autant plus complexe que des personnes ayant besoin de protection peuvent être concernées. Les exigences en matière de normes juridiques et de séjour dans le pays tiers sont donc plus élevées que dans le cas d'un transfert de l'exécution du renvoi de requérants d'asile déboutés par une décision exécutoire. Cf. à ce sujet les explications fournies au ch. 2.

<sup>245</sup> Dans le cas de l'Iran, la pratique des autorités consistant à n'autoriser que le retour volontaire de leurs propres ressortissants est fondée sur la Constitution iranienne.

<sup>246</sup> Motion 23.4440, Petra Gössi, Conclure un accord de transit avec un pays tiers pour y envoyer les Érythréens dont la demande d'asile a été rejetée.

<sup>247</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.4.4.

<sup>248</sup> Ci-dessus, ch. 4

<sup>249</sup> Il s'agirait notamment de pays tiers avec lesquels la Suisse a déjà conclu un partenariat migratoire ou un accord migratoire.

<sup>250</sup> Les longues procédures d'exécution trouvent souvent leur origine dans le refus des personnes concernées de coopérer avec les autorités. De nombreuses études confirment que le refus de retourner volontairement dans son pays d'origine est souvent lié à un sentiment de perte de prestige lié au renvoi et, partant, à la crainte d'être exclu socialement ; cf. par exemple *Khalid Koser*, Return migration and psychosocial wellbeing, in : International Migration, 39 (3), p. 5-7. *OIM*, Comprendre les facteurs qui influencent le retour et la réintégration, 2001 ; *SEM*, Faktenblatt Rückkehrhilfe. *European Return and Reintegration Network (ERRIN)*, Reintegration Handbook, 2002. Un départ légal vers un pays tiers de la région pourrait éventuellement constituer une alternative pour les personnes concernées.

d'autres États européens ou si la Suisse pourrait se joindre à une initiative similaire d'autres États dans le cadre des discussions européennes sur les « centres de retour »<sup>251</sup> .

D'un point de vue temporel, il convient de noter qu'un projet pilote dans le domaine des «centres de retour » ne pourrait pas être lancé avant l'entrée en vigueur de la révision du règlement sur le renvoi, c'est-à-dire probablement pas avant 2028, en raison de son effet contraignant.<sup>252</sup>

#### 5.1.6. Viser des coalitions de pays

Comme nous l'avons montré, le transfert de tâches vers des États tiers nécessite non seulement des moyens financiers parfois considérables, mais aussi des leviers politiques (cf. ci-dessus). La Suisse pourrait sans doute obtenir un plus grand « effet de levier » vis-à-vis d'États partenaires potentiels si elle entreprenait des initiatives en collaboration avec d'autres États européens. Il en résulterait des synergies en termes d'offres aux pays tiers et le poids de la Suisse dans d'éventuelles négociations pourrait être renforcé au sein d'une coalition.

À notre avis, cette constatation s'applique de manière générale aux activités de politique migratoire extérieure. La Suisse participe déjà, dans le cadre d'un tel regroupement, à un programme régional de protection mis en place par plusieurs États européens au Proche-Orient. D'autres exemples de ce type existent certainement. D'autres coopérations avec des États partageant les mêmes idées (« like minded ») pourraient être recherchées de manière ciblée, même si, en fin de compte, les intérêts nationaux restent toujours au premier plan de la politique migratoire extérieure (accords de réadmission, aide sur place, etc.).

### 5.2. Pistes alternatives

#### 5.2.1. Situation initiale

Le débat sur l'externalisation des procédures d'asile et l'exécution des renvois vers des pays tiers s'inscrit dans le contexte d'une pression migratoire qui s'est encore accrue ces dernières années sur le continent européen. Les mouvements migratoires sont la conséquence de crises, de conflits armés, de défis démographiques et d'un manque de perspectives économiques dans de nombreux pays et régions situés à proximité du continent européen. Les pays européens de destination et d'accueil sont donc confrontés à des « flux mixtes » de personnes dont les motivations et les besoins de protection sont parfois très différents. Il existe toutefois un large consensus, y compris en Suisse, sur le fait que les réfugiés et les victimes de conflits armés et de violences qui ne remplissent pas la définition de réfugié ont en premier lieu droit à une protection. En revanche, les mesures visant à empêcher l'entrée irrégulière en Europe ou en Suisse de personnes qui ne sont pas à protéger ou à les renvoyer dans leur pays d'origine apparaissent en principe légitimes et nécessaires. Ces mesures comprennent notamment

---

<sup>251</sup> Cf. ci-dessous, ch. 5.1.6.

<sup>252</sup> Cf. ci-dessus ch. 3.4.3.

les modèles d'externalisation », pour autant qu'ils puissent être mis en œuvre dans le respect de l'État de droit et qu'ils soient effectivement réalisables (cf. ch. 4 ci-dessus).

Si les modèles d'externalisation ne peuvent être mis en œuvre, d'autres mesures ayant un impact sur la pression migratoire gagnent encore en importance, au sens de « pistes alternatives ».

### 5.2.2. Un ensemble de mesures s'impose

Il n'existe toujours pas de recette miracle pour relever les défis liés à la migration irrégulière. Seule une *série de mesures* combinant des instruments de politique *intérieure, européenne et migratoire* permettra d'obtenir des résultats, dans le contexte de l'espace Schengen et de l'association de la Suisse à celui-ci. Pour la Suisse, ces instruments ou mesures doivent être conformes aux principes généraux de la politique d'asile et de migration inscrits dans la Constitution et la législation : la tradition humanitaire de la Suisse, les objectifs stratégiques de la Confédération en matière de traitement des personnes en quête de protection (protection contre la persécution et les violations graves des droits humains, lutte contre les abus, renvois rapides et systématiques des personnes qui n'ont pas de besoin de protection), de même que la réputation internationale de la Suisse, son rôle en tant qu'État de siège du HCR et de l'OIM et en tant qu'État signataire de la CR.

#### 5.2.2.1. *Mesures de politique intérieure*

*Les mesures de politique intérieure* visant à garantir une gestion efficace et efficiente de l'asile et des migrations sont essentielles. Elles portent notamment sur la lutte contre les abus, l'accélération des procédures d'examen et l'exécution systématique des renvois. Les mesures de politique intérieure *ne font pas l'objet* de la présente étude et ne seront donc pas abordées plus en détail.

Dans le cadre du débat sur l'externalisation, l'asile dans les ambassades est également mentionné comme une alternative possible.<sup>253</sup> Pour la Suisse, cela signifierait le rétablissement d'un instrument supprimé en 2013. Pour le MEG, les raisons qui ont motivé l'abandon de l'asile dans les ambassades à l'époque (seul État en Europe à pratiquer cette mesure et donc répartition unilatérale des charges, complexité de la mise en œuvre individuelle et de l'examen d'une demande d'entrée ou d'asile auprès d'une représentation à l'étranger ; taux de rejet très élevé) restent valables. Une éventuelle réintroduction ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'un instrument applicable à tous les États Schengen, avec des règles de répartition contraignantes. Ce thème ne sera pas non plus approfondi dans le cadre de la présente étude. Il ne s'agirait pas d'un modèle de délocalisation, mais de la volonté légitime de créer des possibilités d'asile légales pour les réfugiés (« safe avenues to asylum »). De même, la présente étude n'approfondit pas la question de l'importance de la lutte contre les organisations de passeurs, la traite des êtres humains et le trafic de migrants, ainsi que de la coopération policière internationale dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière.

---

<sup>253</sup> Cahier des charges du SEM dans le cadre de l'attribution du mandat pour la présente étude.

### 5.2.2.2. *Mesures européennes*

Au niveau européen, dans le contexte de l'espace Schengen sans frontières intérieures, les mesures du régime d'asile européen commun (RAEC) et du nouveau pacte sur l'asile et les migrations de l'UE jouent un rôle important dans la réduction de la « pression migratoire ».<sup>254</sup> Le pacte prévoit notamment de nouvelles mesures visant à protéger les frontières extérieures et à lutter contre les entrées irrégulières et la migration interne. Les efforts de l'UE en matière de politique migratoire extérieure jouent également un rôle de plus en plus important. La Suisse est déjà très active au niveau européen, notamment dans le cadre de sa contribution à la migration vers l'UE (crédit-cadre pour la migration faisant partie de la deuxième contribution suisse).

De nouvelles options d'action supplémentaires pourraient s'ouvrir à la Suisse dans des domaines spécifiques, qui seraient liées à un renforcement des moyens financiers, humains et logistiques :

- Engagement de la Suisse dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure de filtrage (« screening ») et de la procédure d'asile aux frontières extérieures.
- Renforcement de la participation de la Suisse aux opérations Frontex visant à protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen et aux opérations de retour conjointes menées en collaboration avec d'autres États Schengen.
- Participation de la Suisse à des mesures « en amont » (délocalisées) visant à prévenir et à combattre la migration irrégulière dans les pays de transit tels que la Tunisie. La participation de la Suisse à ce domaine d'action de la coopération européenne serait une première.

Les champs d'action mentionnés ont un impact direct sur la pression migratoire, car ils contribuent à empêcher l'entrée de personnes qui n'ont pas de besoin de protection au sein de l'espace Schengen. Un renforcement de l'engagement de la Suisse dans ces domaines mériterait d'être examiné, car elle bénéficie directement, en raison de sa situation géographique, des mesures efficaces de lutte contre la migration irrégulière.

### 5.2.3. Mesures de politique migratoire extérieure dans les États tiers et les États d'origine

#### 5.2.3.1. *Aperçu*

Les mesures visant à réduire la pression migratoire aux frontières extérieures de l'espace Schengen constituent également un domaine d'action central de la politique migratoire extérieure.

Compte tenu des forts mouvements migratoires vers l'Europe, notamment après les conflits dans l'ex-Yougoslavie et plus particulièrement depuis 2010, déclenchés entre autres par le Printemps arabe et la guerre civile en Syrie, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier la

---

<sup>254</sup> Concernant le paquet migration et asile, cf. les sites web du Conseil de l'UE et de la Commission européenne Paquet migration et asile - Consilium ; Paquet migration et asile - Commission européenne. Pour l'importance pour la Suisse, cf. le site Internet du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asyllpakt.html>), ainsi que les explications fournies dans la présente étude, ch. 2.2.1.2.

coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de migration et de trouver des solutions réciproquement avantageuses.<sup>255</sup> Il s'agit notamment de stratégies régionales en matière d'aide sur place, de prévention de la migration irrégulière, de protection des droits humains, de retour et de réintégration (avec des accords de réadmission), ainsi que de renforcement des structures étatiques et non étatiques (« capacity building ») et de développement. Ces thèmes restent prioritaires, tant pour les États avec lesquels des partenariats migratoires<sup>256</sup> ont été conclus que pour les autres pays d'origine avec lesquels des accords de coopération existent.

Dans les régions fortement touchées par les migrations (p. ex. Moyen-Orient, Afrique du Nord, Corne de l'Afrique), les accords de coopération mettent l'accent sur les aspects liés à l'exil et à la migration. La Suisse fournit une aide humanitaire sur place et dans les pays de premier accueil. Elle encourage en outre l'intégration des personnes déplacées et des migrants sur les marchés de travail locaux, par exemple dans la Corne de l'Afrique.<sup>257</sup> Afin de garantir la coopération entre les services fédéraux concernés et la cohérence de la politique menée, le Conseil fédéral a mis en place en 2011 une structure interdépartementale chargée de développer et de mettre en œuvre la coopération migratoire internationale (IMZ) dans le cadre d'une « approche globale de la Confédération ». La collaboration entre les différents services fédéraux (notamment le Secrétariat d'État aux migrations, le Secrétariat d'État aux affaires étrangères, le Secrétariat d'État à l'économie et la Direction du développement et de la coopération) a ainsi été institutionnalisée. Cette *approche* dite « *whole of government* » a fait ses preuves : l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la politique migratoire extérieure ont été renforcées et intensifiées.<sup>258</sup>

Les moyens financiers alloués spécifiquement à la politique migratoire extérieure au SEM et à la DDC se sont élevés ces dernières années à environ 29 millions de francs par an, selon le SEM. Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement *la prévention et la lutte contre la migration irrégulière*, nous estimons que l'engagement de la Suisse pourrait être renforcé et développé, dans le sens de pistes alternatives à l'externalisation. Les domaines d'action suivants, dans lesquels un *renforcement* des mesures de l'IMZ pourraient être examinés, seraient pertinents à cet égard :

---

<sup>255</sup> Cf. à ce sujet et pour la suite *Eduard Gnesa*, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, in : Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, pp. 29-33 ; cf. également les rapports annuels du Conseil fédéral sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse.

<sup>256</sup> Des partenariats migratoires existent depuis 2009 avec la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, depuis 2011 avec le Nigéria, depuis 2012 avec la Tunisie et le Kosovo, depuis 2018 avec le Sri Lanka, depuis 2021 avec la Géorgie et depuis 2022 avec la Macédoine du Nord (2022). L'expérience de la Suisse avec les partenariats migratoires, qui ont également conduit à une augmentation des retours de requérants d'asile déboutés, montre que ces approches fonctionnent et qu'elles peuvent être développées et intensifiées. Les partenariats exigent un engagement politique et financier considérable et une coopération appropriée entre les services concernés. Voir les explications et les remarques *d'Eduard Gnesa* (note 255).

<sup>257</sup> Cf. à ce sujet les rapports annuels de l'administration fédérale dans le domaine de la coopération internationale en matière de migration (IMZ) sur le site web du SEM : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/imz.html>,

<sup>258</sup> Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik, Schlussbericht concept, EJP/EDA, Bern, 30 novembre 2016.

### 5.2.3.2. *Domaine d'action « routes migratoires »*

Ce champ d'action a pour objectif d'aider les personnes qui, sans motif d'asile reconnu, se trouvent sur les routes migratoires dangereuses vers l'Europe, à retourner dans leur pays. Les mesures suivantes pourraient notamment être envisagées : renforcement de la présence stratégique de la Suisse sur les routes migratoires particulièrement importantes pour l'Europe et la Suisse.<sup>259</sup> ; prestations dans le domaine de l'information, du conseil et, le cas échéant, du soutien aux personnes désireuses de retourner dans leur pays, en mettant l'accent sur la protection dans la région et le retour dans le pays d'origine. À cet égard, l'expérience acquise par les États-Unis (« safe mobility offices »<sup>260</sup>), l'UE (« programmes régionaux de protection et de développement » PRPD<sup>261</sup>) ou des organisations internationales telles que l'ICMPD (« Migrant Resources Centres »<sup>262</sup>) dans la planification et la mise en œuvre de projets similaires pourrait être prise en compte.

### 5.2.3.3. *Domaine d'action « migrations secondaires »*

Les mesures dans ce domaine visent à empêcher les réfugiés et les personnes vulnérables qui ont déjà trouvé protection dans un pays de premier accueil de poursuivre leur migration irrégulière. Il s'agit avant tout d'améliorer leurs conditions de vie dans le pays de premier accueil et de leur offrir des perspectives sur place. Les mesures centrales consistent à garantir les moyens de subsistance dans le pays de premier accueil et à améliorer les perspectives individuelles de vie et de développement dans des domaines tels que l'accès au marché du travail, à la formation et aux soins de santé. Le renforcement des structures étatiques et non étatiques dans le pays de premier accueil ainsi que des organisations internationales actives sur place peut également être utile. L'importance des mesures locales en faveur des réfugiés dans les pays de premier accueil a été mise en évidence lors de la crise migratoire de 2014-2015. À l'origine des mouvements migratoires massifs vers l'Europe se trouvait en effet le

---

<sup>259</sup> Les mesures existantes sont le réseau OIT (Immigration Liaison Officers OIT) du SEM et les missions d'un ambassadeur extraordinaire dans des régions telles que le Maghreb ou la Corne de l'Afrique. Pour plus d'informations, cf. le site Internet du SEM : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/ilo.html>.

<sup>260</sup> Cf. ci-dessus, ch. 3.5.1.

<sup>261</sup> Les programmes régionaux de protection et de développement (Regional Development and Protection Programmes) constituent un élément central de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne (UE). Ils combinent gestion des migrations, aide humanitaire et politique de développement. Objectifs des PRPD : outre la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans leur pays d'origine ou de transit (p. ex. Liban, Jordanie, Éthiopie) et le renforcement des capacités d'accueil de ces pays (p. ex. par le soutien aux systèmes d'asile nationaux), la prévention de la migration irrégulière est un objectif important qui est mis en œuvre par des mesures appropriées. Pour plus d'informations, cf. le site web des institutions européennes EEAS et DG Home, par exemple [https://www.eeas.europa.eu/node/7895\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/7895_en) (RDDP (Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq) | EEAS). Les ONG critiquent parfois le « caractère délocalisé » de ces programmes. Une analyse critique de cette question est disponible par exemple sur Asylum for Containment, EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey, cf. <https://www.asileproject.eu/asylum-for-containment>.

<sup>262</sup> L'ICMPD gère des centres régionaux consacrés, entre autres, à la migration irrégulière, situés à différents endroits des routes migratoires pertinentes pour les réfugiés et les migrants dans les pays voisins de l'Afghanistan. Cf. à ce sujet ICMP, Annual Report 2024, Migrant Resource Centres, A collaborative Approach to Migration Governance, p. 13 et suivantes.

sous-financement dramatique des programmes alimentaires et d'aide humanitaire destinés aux réfugiés dans les pays voisins de la Syrie.<sup>263</sup>

Parallèlement à un engagement accru en matière de politique migratoire extérieure, il convient d'examiner comment *des mesures de politique intérieure* pourraient réduire les incitations à l'émigration et à la migration interne depuis les pays de premier accueil. En effet, la migration secondaire de personnes qui remplissent les conditions pour obtenir le statut de réfugié dans leur pays d'origine, mais qui ont déjà trouvé protection dans un pays de premier accueil, n'est pas sans poser problème du point de vue du nouveau pays d'accueil (européen). Elle n'est en effet pas satisfaisante sur le plan juridique : comme les migrants ont déjà trouvé une protection internationale dans un premier pays d'accueil, ils n'ont en règle générale *plus de motif protégé par le droit d'asile* de poursuivre leur migration. En effet, ce sont souvent des raisons économiques ou l'absence d'autres perspectives individuelles qui motivent la poursuite de la migration. Le fait que la législation suisse en matière d'asile accorde également tous les droits liés au statut de réfugié dans ces cas-là – intégration préalable dans un premier pays d'accueil et impossibilité de retour ou de réadmission – n'est pas contraignant juridiquement.<sup>264</sup>

#### 5.2.3.4. Renforcement de la focalisation et extension des crédits existants

Dans le cadre de la politique migratoire extérieure de la Suisse et de la problématique abordée dans la présente étude, il conviendrait également d'examiner si les moyens, les instruments et les mesures dont disposent le SEM, la DDC et le SECO dans le cadre de l'IMZ pourraient être encore mieux ciblés. Cette focalisation devrait porter en particulier sur les routes migratoires, les régions et les pays d'où provient la migration irrégulière vers l'Europe. Cela n'est fait actuellement que partiellement. Selon l'évaluation du MEG, seule une minorité des plus de 40 pays prioritaires de l'aide bilatérale au développement sont concernés par les questions de migration vers l'Europe ; il en va de même pour les pays prioritaires de l'aide humanitaire et de la coopération économique.<sup>265</sup> Une concentration accrue impliquerait une utilisation « groupée » des moyens financiers, la planification et la mise en œuvre de mesures, le recours à

---

<sup>263</sup> Cf. UNHCR, 2015, Funding shortage leaves Syrian refugees in danger of missing vital support, [www.unhcr.org/news/stories/funding-shortage-leaves-syrian-refugees-danger-missing-vital-support](http://www.unhcr.org/news/stories/funding-shortage-leaves-syrian-refugees-danger-missing-vital-support) ; World Food Programm, 2015, WFP Syria Crisis Response Situation Update : June 2015 - Syrian Arab Republic | ReliefWeb.

<sup>264</sup> Conformément à l'art. 31a, al. 1, let. a, LAsi, en relation avec l'art. 6a, al. 2, let. b, LAsi, il n'est pas donné suite à une demande d'asile lorsque le requérant bénéficie déjà d'une protection dans un pays tiers, sauf si le retour dans ce pays tiers est possible. L'ancien motif d'exclusion du droit d'asile « admission dans un autre pays » a été supprimé dans le cadre d'une précédente révision de la loi sur l'asile. Ainsi, les réfugiés qui ont voyagé vers la Suisse depuis un pays de premier accueil sûr obtiennent le statut de réfugié et ne bénéficient pas seulement des droits découlant de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Le statut de réfugié confère certains droits qui vont au-delà du statut de réfugié au sens du droit international public. Cf. à ce sujet notamment *Alberto Achermann/Astrid Epiney*, Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention unter Einbezug der Rechtslage in der EU, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), 5 janvier 2021, p. 52 s. Concernant le statut juridique dans le cadre du statut de réfugié, voir SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Auflage, Bern 2021, p. 487 ss.

<sup>265</sup> Cf. les informations sur la coopération internationale sur les sites Internet de la DDC et du SECO, en particulier la vue d'ensemble des pays d'intervention du DFAE et du DEFR : <https://www.deza.eda.admin.ch/fr/pays-dintervention-de-la-ddc>.

des accords migratoires ou encore une sélection, axée sur cet objectif, des pays pouvant bénéficier d'une réinstallation. Du point de vue de l'Europe, les mouvements migratoires en provenance de régions telles que la Corne de l'Afrique ou de grands pays de première accueil tels que la Turquie, le Pakistan, l'Iran ou l'Égypte sont particulièrement pertinents.<sup>266</sup>

Compte tenu des coûts élevés que peuvent entraîner les modèles de transfert existants,<sup>267</sup> il conviendrait également d'examiner une augmentation des moyens financiers alloués à la politique migratoire extérieure. Comme mentionné précédemment, les moyens financiers alloués spécifiquement à la politique migratoire extérieure par le SEM et la DDC se sont élevés ces dernières années à environ 29 millions de francs par an. Les moyens engagés par la Suisse dans la politique migratoire extérieure<sup>268</sup> sont donc nettement inférieurs à ceux d'autres États tels que le Danemark (environ 47 millions de francs par an)<sup>269</sup> ou la Suède (environ 56 millions de francs par an)<sup>270</sup>. Ces derniers engagent davantage de moyens, bien qu'ils aient également des ambitions en matière d'externalisation. Il convient de souligner que les ambitions formulées par le Conseil fédéral dans le cadre de la stratégie IMZ contrastent avec les réductions budgétaires récemment opérées dans le domaine de la coopération migratoire internationale.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> Pour les réfugiés afghans, il s'agit en particulier de l'Iran (environ 773 000 réfugiés, dont 761 000 originaires d'Afghanistan) et du Pakistan (environ 1,35 million de réfugiés officiellement enregistrés). Fin 2024, la Corne de l'Afrique comptait environ 23,6 millions de personnes déplacées, apatrides et réfugiés provenant de pays tels que l'Érythrée, la Somalie et le Soudan. Les principaux « points chauds » pour les réfugiés et les personnes déplacées, qui revêtent une importance particulière pour l'Europe, se trouvent en Égypte (940 000 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés, auxquels se sont ajoutés 1,2 million de réfugiés supplémentaires depuis le début du conflit au Soudan en 2023). Données tirées des publications du HCR.

<sup>267</sup> Ch. 3.1.5.5.

<sup>268</sup> Informations fournies par le SEM.

<sup>269</sup> Le site Internet du ministère danois des migrations fournit des informations sur divers programmes danois dans le domaine de la politique migratoire extérieure : 191 millions d'euros pour la période 2024-2029 pour des projets le long des routes migratoires et dans les « hotspots » de populations de réfugiés, notamment sur le continent africain et en Turquie. Au vu des explications fournies dans le présent chapitre concernant les mesures prises dans les pays de premier accueil et dans le cadre des programmes migratoires, les programmes suivants sont notamment intéressants : Whole of Route Programm: Massnahmen Information/Beratung/Unterstützung für «people on the move», auch in den Hotspots von Erstaufnahmestaate (2024–2029) ; Regional Migration Governance Programm with a focus on the Mediterranean Region: Stärkung der Transitstaaten Tunesien und Ägypten bei der Bewältigung des Umgangs mit Migrationsbewegungen.

<sup>270</sup> New strategy for Sweden's global development cooperation on migration, returns and voluntary repatriation 2024–2028 - Government.se. 277 millions d'euros pour la période 2024-2028, objectifs similaires à ceux du programme danois.

<sup>271</sup> Ainsi, dans la planification financière actuelle, tant le crédit du SEM que les fonds alloués à la DDC (60 millions de francs, réduits à 40 millions) ont été réduits (information communiquée oralement par le SEM à l'auteur).

## 6. Résumé général avec conclusions

1. Les modèles de coopération des États européens avec des pays tiers qui visent à externaliser les procédures d'asile et/ou l'octroi de la protection ou l'exécution des renvois doivent satisfaire aux exigences du régime d'asile européen commun (RAEC), de la directive sur le retour, des droits humains (notamment de la CEDH), du droit des réfugiés et du droit international public général. Alors que ces modèles ont jusqu'à présent échoué principalement en raison des exigences du RAEC et de la directive sur le retour concernant la sécurité des pays tiers et des pays d'origine, ainsi que du critère préalable du « lien », le nouveau pacte européen sur l'asile et la migration et la proposition de la Commission européenne pour un nouveau règlement sur le retour prévoient désormais explicitement la possibilité d'une externalisation. Seule l'existence d'une « protection effective » dans le pays tiers est désormais exigée. L'examen au cas par cas avant le transfert, le respect des normes procédurales et des conditions de vie matérielles suffisantes dans le pays tiers restent toutefois exigés. Dans un souci de cohérence avec le droit national, l'externalisation devrait être acceptable pour les personnes concernées au sens de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral suisse notamment, concernant l'alternative de fuite interne ou le retour dans le pays d'origine.
2. Les modèles et approches actuellement discutés dans la pratique des États prévoient soit l'externalisation des procédures d'asile et de l'octroi d'une protection (comme dans le modèle Royaume-Uni-Rwanda), soit la délocalisation territoriale de la seule procédure d'asile (comme dans le modèle Italie-Albanie), soit uniquement l'exécution du renvoi via un pays tiers, comme cela est discuté dans l'UE sous le concept de « centres de retour ». Différentes variantes sont envisageables, par exemple en distinguant qui mène la procédure dans le pays tiers (l'État qui externalise, le pays tiers ou une organisation internationale telle que le HCR, ce que cette organisation rejette toutefois clairement).
3. Des enseignements peuvent être tirés de l'accord entre l'UE et la Turquie (qui n'a toutefois été mis en œuvre que partiellement), qui désigne cette dernière comme pays tiers sûr et prévoit une compensation financière pour la Turquie en échange de sa politique de retenue des migrants. Les modèles italien et albanais, la réglementation danoise visant à externaliser les procédures ou l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda sur l'externalisation des procédures et l'octroi d'une protection n'ont pas été mis en œuvre. Ils ne permettent donc pas de tirer des conclusions fiables quant à la pertinence de ces modèles. La « solution offshore du Pacifique » australienne n'est pas transposable en raison des différences du cadre juridique (RAEC et CEDH) et des conditions géographiques (pas de conséquences pour les États voisins comme en Europe), mais aussi au regard des valeurs fondamentales européennes.
4. Les représentants des gouvernements, des organisations internationales, des ONG et les experts interrogés par les auteurs évaluent de manière très différente les modèles d'externalisation discutés jusqu'à présent. À l'exception des gouvernements qui promeuvent actuellement des approches d'externalisation ou y sont fortement favorables (Italie, Danemark et Autriche), le scepticisme quant à la mise en œuvre des approches d'externalisation prédomine largement. Parmi les experts favorables, rares sont ceux qui accordent une pertinence particulière au modèle italo-albanais. Outre les aspects juridiques et politiques des différents modèles, qui sont très critiqués, en particulier par les organisations internationales, les experts et la société civile (garanties insuffisantes pour les procédures et normes

d'accueil inadéquates), il existe également des doutes très importants quant aux aspects opérationnels et pratiques de la mise en œuvre. Ces doutes concernent notamment l'existence d'États disposés et aptes à devenir des partenaires d'externalisation fiables à long terme, au-delà des changements de gouvernement. Certains critiquent également les coûts élevés de l'externalisation, même si le rapport coût-efficacité dépendra probablement de l'« effet dissuasif », celui-ci n'étant pas encore mesurable. Un autre point controversé concerne le nombre de personnes qui pourraient être transférées vers des pays tiers. Certains font valoir qu'un « effet dissuasif » ne se ferait réellement sentir sur la migration irrégulière et la lutte contre les passeurs qu'à partir d'un nombre plus important de retours.

5. Les conclusions concernant l'externalisation de l'exécution des renvois via des États tiers situés hors d'Europe valent également pour l'externalisation des procédures d'asile et/ou de l'octroi de la protection, même si, dans certains domaines, les normes sont moins strictes du fait que le besoin de protection a déjà été rejeté dans le cadre d'une procédure d'asile nationale (p. ex. renvoi dans le pays d'origine, absence de procédure d'asile dans l'État tiers, éventuellement en raison d'un séjour plus court et de l'absence de qualité de réfugié). L'accord de transit entre la Suisse et le Sénégal, qui n'a été ni ratifié ni mis en œuvre, ne saurait servir de modèle pour le concept de « centres de retour », car il présentait un caractère très différent en raison de ses délais courts et de l'obligation de réadmission par la Suisse en cas d'échec du transit. En revanche, la Commission européenne souhaite, avec sa proposition de règlement sur le retour, créer les bases pour la mise en place de « centres de retour » au moyen d'accords de coopération avec des États tiers, un modèle qui devrait être suivi de près, même si l'identification d'États partenaires potentiels risque de poser des problèmes similaires à ceux liés à l'externalisation des procédures et de l'octroi d'une protection. Il n'est pas non plus exclu de conclure des accords avec un pays tiers qui accepterait d'accueillir, dans des cas particuliers, des personnes qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine, mais dont le renvoi présente un intérêt politique important pour la Suisse.
6. Par ailleurs, divers autres modèles sont actuellement examinés dans la pratique internationale et dans le débat public. Sans viser à externaliser les procédures, l'octroi de la protection ou le renvoi, ils cherchent à réduire la migration irrégulière au moyen de concepts alternatifs. Des approches intéressantes ont été mises en place aux États-Unis avec les « Safe Mobility Offices », dans l'UE avec les programmes de protection régionaux ou encore avec les mécanismes de transit d'urgence mis en place par le HCR avec le soutien financier de l'UE en Libye, qui ont permis d'évacuer des personnes vers le Niger et le Rwanda.
7. Les auteurs de l'étude concluent que toute planification concrète de l'externalisation de procédures et/ou de l'octroi d'une protection et des renvois doit satisfaire à *plusieurs exigences* : le modèle concerné devrait être juridiquement sûr et solide et tenir compte du fait qu'un examen au cas par cas de la légalité d'un transfert vers un pays tiers sera toujours nécessaire. Il devrait être durable et pouvoir fonctionner pendant une longue période, ce qui suppose des relations stables entre l'État qui externalise et le pays de destination, ainsi qu'un large consensus entre les gouvernements et les populations des deux États sur un tel modèle. Il faudrait éviter toute situation de dépendance et de chantage. Le choix des États partenaires dans le cadre de la politique d'externalisation devrait être cohérent avec la politique étrangère suisse, notamment avec les principes de la coopération internationale et de la bonne gouvernance. Le simple transfert vers d'autres pays voisins acceptant

d'accueillir des requérants d'asile devrait être évité grâce à une action coordonnée. Enfin, il conviendrait de garder un œil sur le rapport coût-efficacité, même si les effets d'une externalisation sont difficiles à évaluer a priori. Lors de la sélection des États partenaires potentiels – de préférence des États avec lesquels la Suisse entretient déjà des relations approfondies (par exemple dans le cadre d'un partenariat migratoire) –, il conviendrait également de tenir compte des aspects géographiques, le choix de la région pouvant varier selon le modèle.

8. L'étude se penche enfin sur *les options concrètes* qui s'offrent à la Suisse si elle décide de poursuivre l'externalisation des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois. L'externalisation de l'asile et du retour représente un défi particulier pour la Suisse : elle ne peut offrir bon nombre des contreparties susceptibles d'inciter un pays tiers à coopérer (notamment un soutien à l'adhésion à l'UE ou à la libéralisation des visas) ou celles-ci ne sont pas réalisables pour des raisons de politique intérieure (p. ex. ouverture du marché du travail). La Suisse pourrait toutefois offrir des contreparties, par exemple dans les domaines de la coopération migratoire, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, de la coopération économique, de la politique des visas nationaux et de l'admission sur le marché du travail pour des séjours temporaires. Des contreparties susceptibles d'intéresser les États partenaires sont envisageables dans tous les départements et tous les domaines d'action de la Confédération (tels que les transports, la recherche, la sécurité, la santé, etc.). Diverses bases légales du droit national devraient être adaptées. Pour des raisons d'utilisation prudente des fonds publics, les coopérations en matière d'externalisation devraient être testées dans le cadre d'un projet pilote et des coalitions devraient être recherchées, en particulier avec des États partageant les mêmes valeurs (« like minded states »), afin de proposer des offres correspondantes à des États tiers, par exemple dans le cadre de « centres de retour » pour les cas de renvois difficilement exécutables.
9. Si la délocalisation des procédures d'asile, de l'octroi d'une protection et du retour continuent de s'avérer irréalisables, d'autres mesures visant à réduire la pression migratoire seront d'autant plus importantes. L'accent devra être mis sur la lutte *contre la migration irrégulière et les migrations secondaires*, ce qui implique un ensemble de mesures relevant de la politique intérieure, de la politique européenne et de la politique migratoire extérieure. *Au niveau de la politique intérieure*, il s'agit de lutter contre les abus, d'accélérer les procédures et d'exécuter systématiquement les renvois. *Au niveau européen*, il faut tenir compte du fait que le nouveau RAEC, qui prévoit des procédures aux frontières extérieures, doit entrer en vigueur en juin 2026. Ce paquet constitue une réorientation complète de la gestion des migrations par l'UE. Cette évolution présente de grandes opportunités pour la Suisse. Elle pourrait s'engager davantage en renforçant ses moyens financiers, humains et logistiques, par exemple dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure de filtrage (« screening ») et de la procédure d'asile aux frontières extérieures ou dans le cadre d'une participation accrue aux opérations Frontex visant à protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen, ainsi que dans des opérations de renvoi communes avec d'autres États Schengen. Enfin, *des mesures nouvelles ou renforcées en matière de politique migratoire extérieure* dans les pays tiers et les pays d'origine pourraient également constituer des solutions pour réduire la pression migratoire aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Cela passe par une concentration encore plus forte sur les routes migratoires et les régions d'origine pertinentes pour la Suisse et par un engagement accru, y compris financier, dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la migration irrégulière et les mouvements

migratoires secondaires. Toutes les options doivent être examinées, notamment le renforcement des ressources consacrées à la politique migratoire extérieure, ainsi qu'une coopération accrue avec d'autres États européens partageant les mêmes idées. Même si, en fin de compte, il s'agit toujours des intérêts nationaux de la Suisse, une « coalition de pays » (ainsi que les possibilités d'action et les ressources accrues qui en découlent) devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats.

10. En conclusion, on peut retenir que la Suisse dispose aujourd'hui de structures efficaces pour les procédures d'asile et de renvoi, qui permettent de relever dans une large mesure les défis posés par les flux migratoires et la migration irrégulière. Les approches d'externalisation dans le domaine des procédures et de l'octroi de la protection ainsi que dans celui de l'exécution des renvois ne semblent pas impossibles sur le plan juridique et factuel, mais elles ne peuvent se substituer au système actuel. Comme les autres pays d'asile, la Suisse aura toujours besoin de structures en matière d'asile et devra examiner chaque cas individuellement. L'externalisation des procédures d'asile et de l'octroi de la protection ou la création de « centres de retour » pourraient ponctuellement soulager les systèmes, mais ne dispenseraient pas les États d'accueil de leur obligation d'accorder une protection ou d'exécuter les renvois.

## ANNEXE I : Documents et rapports, bibliographie

### 1. Documents et rapports officiels

- Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, The recast Return Directive and its fundamental rights implications, Vienne, janvier 2019, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019_en.pdf).
- Agreement 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 to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants, Treaty Series No. 20 (2024).
- Assemblée fédérale, Parlement suisse, motion 23.3176, « Rapatriement des requérants d'asile érythréens déboutés. Lancement d'un projet pilote dans un pays tiers », déposée par le conseiller aux États Müller Damian le 15 mars 2023.
- Assemblée fédérale, Parlement suisse, motion 23.4440, « Conclure un accord de transit avec un pays tiers pour y envoyer les Erythréens dont la demande d'asile a été rejetée », déposée par Petra Gössi le 21 décembre 2023.
- Assemblée fédérale, Parlement suisse, postulat 23.4490, « État des lieux sur la procédure d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », déposé par le conseiller aux États Andrea Caroni le 22 décembre 2023.
- Assemblée fédérale, Parlement suisse, postulat 24.4245, « Des partenariats migratoires et des accords de réadmission efficaces », déposé par la conseillère nationale Corina Gredig le 27 septembre 2024.
- Bundesministerium des Innern und für die Heimat, «Asylverfahren in Drittstaaten»: Sach-standsbericht der Bundesregierung. Prüfauftrag der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023, Berlin 18.06.2024, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-sachstandsbericht-asylverfahren-in-drittstaat.html>.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat, Abschlussbericht «Asylverfahren in Drittstaaten», April 2025, [www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingspolitik/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html](http://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingspolitik/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat, Migrationspartnerschaften, Mai 2025, [www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/migrationsabkommen/migrationsabkommen-node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/migrationsabkommen/migrationsabkommen-node.html).
- Commission européenne, Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, COM (2011) 743.
- Commission européenne, Communication de la Commission, Un agenda européen en matière de migration, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.
- Commission européenne, Communication relative aux programmes de protection régionaux, 1er septembre 2005, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:FR:PDF>.
- Commission européenne, Letter of President Ursula von der Leyen, 14 octobre 2024, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>.
- Commission européenne, Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration, Bruxelles, 16 mars 2016, COM (2016), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0166>

- Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, de la directive 2001/40/CE du Conseil et de la décision 2004/191/CE du Conseil, du 11 mars 2025, COM(2025) 101 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101>
- Commission européenne, Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs au niveau de l'Union COM/2025/186, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0186>
- Commission européenne, « Memorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie », 16 juillet 2023.
- Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, L'accord entre l'Italie et l'Albanie confirme l'inquiétante tendance européenne à externaliser les procédures d'asile, Déclaration, 13 novembre 2023, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures>.
- Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, La coopération des États européens avec la Tunisie sur la question migratoire devrait s'accompagner de garanties claires en matière de droits humains, 17 juillet 2023, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-migration-cooperation-with-tunisia-should-be-subject-to-clear-human-rights-safeguards>.
- Cour des comptes européenne, EU Readmission cooperation with third countries : relevant actions yielded limited results, Special report 17/2021, [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_17/sr\\_readmission-cooperation\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_en.pdf).
- Cour des comptes européenne, La facilité en faveur des réfugiés en Turquie, rapport spécial, 2024, [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-06/SR-2024-06\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-06/SR-2024-06_FR.pdf).
- Danish International Development Agency (DANIDA) The Whole of Route Programme, 04.06.2024, <https://www.humanitarianlibrary.org/resource/whole-route-programme>.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Programm «Migration entwicklungspolitisch gestalten», im Auftrag des BMZ, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2023-de-Shaping-Development-Oriented-Migration.pdf>.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, 17 juin 2024, [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR\\_Stellungnahme\\_Auslagerung\\_von\\_Asylverfahren\\_in\\_Drittstaaten\\_Juni\\_2024.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Auslagerung_von_Asylverfahren_in_Drittstaaten_Juni_2024.pdf).
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 09.04.2025 <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>.
- Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik, Schlussbericht concept, DFJP/DFAE, Berne, 30 novembre 2016.
- Gemeinsames Statement von über 50 Organisationen, Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingsschutzes, [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gemeinsames-Statement\\_GEAS\\_16.05.2023\\_final.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gemeinsames-Statement_GEAS_16.05.2023_final.pdf).
- Message du Conseil fédéral sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024, du 19 février 2020, FF 2020 2509.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Regional Development and Protection Programme phase III, <https://openaid.um.dk/project/XM-DAC-3-1-288191?appBasePath=projects>.

- Ministry of Immigration and Integration of Denmark, Legal analysis of the possibilities for transferring asylum seekers to a third country for processing of asylum applications within the framework of international law, Ministry of Immigration and Integration, Copenhagen 2021.
- Ministry of Immigration and Integration of Denmark, Transfer of asylum seekers from Denmark to a partner country, Explanatory Paper of Procedural Steps, Ministry of Immigration and Integration Copenhagen, 21.07.2021.
- OIM (Organisation internationale pour les migrations), Statement on the Proposal for a Common European System for Returns | International Organization for Migration, 17 mars 2025, [www.iom.int/news/iom-statement-proposal-common-european-system-returns](http://www.iom.int/news/iom-statement-proposal-common-european-system-returns).
- Parlement européen, Libertés civiles, justice et affaires intérieures, Coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de migration, 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL\\_STU\(2015\)536469\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf).
- Rapport du Conseil fédéral « Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés » du 23 juin 2021, rapport en réponse au postulat 18.3930, Müller Damian, du 27 septembre 2018.
- UNHCR, High Commissioner's opening statement to the seventy-fifth plenary session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 14 October 2024, <https://www.unhcr.org/asia/news/speeches-and-statements/high-commissioner-s-opening-statement-seventy-fifth-plenary-session>.
- UNHCR, UNHCR Note on the «Externalization» of International Protection, 28.05.2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>.
- UNHCR Emergency Transit Mechanism (ETM), Flash Update Januar 2025, <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.
- UNHCR Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation (COM (2025)101, Mai 2025.
- UNHCR Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing, November 2010, <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>.
- UNHCR, Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update, 15.01.2024.
- UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division of International Protection, Mai 2013.
- UNHCR, Policy Document, 20.12.2023, UNHCR's comment's and recommendation on the Italian draft law of ratification on the Protocol on strengthening cooperation in migration matters between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania.
- UNHCR, The Need for Effective Return Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025.
- UNHCR, The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025, [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708).
- UNHCR's Emergency Transit Mechanism Centre in Rwanda. 22.04.2024.
- Union européenne, Règlement du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, 22 mai 2024, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401348](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348)
- Valletta Summit Action Plan, 12.11.2015, [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).

## 2. Bibliographie

- Achermann, Alberto / Epiney, Astrid, Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention unter Einbezug der Rechtslage in der EU, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM) vom 05.01.2021.
- Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione ASGI, La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente, Policy Paper März 2025.
- Augustin, Julian, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union, Berlin 2016.
- Ayouba Tinni, Bachirou et al (Eds.), Shortcomings in EU Cooperation for Externalization of Asylum: Lessons from Niger, Serbia, Tunisia and Turkey, November 2023, European Policy Brief November 2023.
- Beirens, Hanne / Davidoff-Gore, Samuel, The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum, MPI Commentaries, April 2022, [www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement](http://www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement)
- Bendixen, Michala Clante, A Firm Hand, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021.
- Betts, Alexander / Milner, James, The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief, Dezember 2007.
- Boffey, Daniel, African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa, The Guardian, 24.02.2019.
- Breinholdt Mikkelsen, Pernille, Abteilungsleiterin Ministry of Immigration and Integration Denmark, Die Verlagerung der Bearbeitung von Asylfällen in Recht und Praxis», Skript der Rede anlässlich der Menschenrechtskonferenz 22/23.01.2025 in Alborg.
- Cellamare Giovanni/ Gargiulo, Pietro (Hrsg.), International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge, London 2024.
- Clante Bendixen, Michala, A Firm Hand, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021.
- Cremer, Hendrik / Suerhoff, Anna, EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung: Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Bewertung, Bundeszentrale für politische Bildung, 02.02.2023. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/517150/eu-tuerkei-fluechtlingsvereinbarung-bestandsaufnahme-und-menschenrechtliche-bewertung/>.
- Deutscher Caritasverband, Positionierung des Deutschen Caritasverbandes (Externalisierung) zur Auslagerung von Asyl- und Rückkehrverfahren, 29.01.2025, [https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas\\_Positionierung\\_Externalisierung\\_2025\\_01\\_29.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas_Positionierung_Externalisierung_2025_01_29.pdf).
- Dienelt, Klaus, EGMR: Zurückweisung von Flüchtlingen auf hoher See rechtswidrig, 23.02.2012, [migrationsrecht.net](https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-asylrecht/egmr-menschenrechte-fluechtlinge-zurueckweisung.html), <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-asylrecht/egmr-menschenrechte-fluechtlinge-zurueckweisung.html>.
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles), Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper, Januar 2015, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/DOMAID-Regional-Protection-Programmes-an-effective-policy-tool.pdf>.
- ECRE, Dialogue on Migration and Asylum in Development (domaid) Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper, January 2015, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/DOMAID-Regional-Protection-Programmes-an-effective-policy-tool.pdf>.
- Endres de Oliveira, Pauline, Die Grenzen der Externalisierung: Zur Rechtmässigkeit der Prüfung von Asylanträgen in Drittstaaten, Humboldt Universität, Berlin, 13.05.2024.
- Endres de Oliveira, Pauline, Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Ein Kompromiss und seine Folgen, In: Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024, Bern 2024.
- Endres de Oliveira, Pauline, Drittstaatenlösungen – eine rechtliche Einordnung, ASYL 2024/4.
- Engler, Marcus, Auslagerung von Asylverfahren – Chance oder Risiko? In: Heimatkunde. Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung, 05.12.2024.

- Erdogan, Murat M. et al. (Eds.), A New Era in EU-Türkiye Cooperation, the Syrian Crisis and 18 March 2016 Turkey-EU Statement: The Perceptions of European and Turkish Stakeholders, In: Economic Development Foundation (IKV), April 2023, <https://www.cats-network.eu/projects/former-projects/a-new-era-in-eu-tuerkiye-cooperation-the-syrian-crisis-and-18-march-2016-turkey-eu-statement-the-perceptions-of-european-and-turkish-stakeholders>.
- Ferolla Vallandro do Valle, Mariana, Fleeing Deprivation, Deducing Non-Refoulement Obligations from Economic, Social and Cultural Rights, International Journal of Refugee Law 36 Nr. 4, 2024.
- Fratzke, Susan / Benton, Meghan / Selee, Andrew, Legal Pathways and Enforcement: What the U.S. Safe Mobility Strategy Can Teach Europe about Migration Management, MPI Short Reads, Dezember 2024, <https://www.migrationpolicy.org/news/lessons-us-safe-mobility-strategy-europe>.
- Frei, Nula, Kapitel VI, Flüchtlingseigenschaft, In: Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl., Bern 2021.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Niger after the Coup: new migration patterns in the Sahel?, 08.05.2024, <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/niger-after-the-coup-new-migration-patterns-in-the-sahel>.
- Frouws, Bram, Could America's 'Safe Mobility Offices' work for Europe's migration challenges?, EU Observer, 26.09.2024, <https://euobserver.com/migration/ar9c4b01e5>.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas, Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge 2011.
- Gleeson, Madeline / Yacoub, Natasha, «Offshore processing» in Australia, In: Externalising Asylum, 28.06.2024, <https://externalizingasylum.info/offshore-processing-in-australia/>.
- Gnesa, Eduard, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020.
- Gidron, Yolam, Israel's High Court allows transfers of Sudanese and Eritreans to Rwanda and Uganda but strikes down indefinite imprisonment: an analysis, 21.09.2017, <http://refugee-rights.org/israels-high-court-allows-transfers-of-sudanese-and-eritreans-to-rwanda-and-uganda-but-strikes-down-indefinite-imprisonment-an-analysis/>.
- Gutschker, Thomas, Neue Wege für Abschiebungen gesucht: Die EU-Innenminister befassen sich mit Rückkehrzentren in Drittstaaten, FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) vom 08.10.2024.
- Heijer, Maarten Den, Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case, International Journal of Refugee Law, Volume 25, Issue 2, June 2013.
- Hovil, Lucy / Bueno, Olivia / David, Armando / Gamboni, Hernández, The influence of Safe Mobility Offices on mixed migration in Latin America, MMC Research Report, August 2024, <https://mixedmigration.org/resource/influence-smo-mixed-migration-latin-america/>.
- Huang, Lawrence / Davidoff-Gore, Samuel / Fratzke, Susan, Can Innovation Help Blunt the Impact of Foreign Aid Cuts on Migration Management Programs, MPI 04.04.2025.
- Kluth, Winfried, Reform des europäischen Asylsystems: Vor der Umsetzung gescheitert? Beck-aktuell Newsletter, 12.02.2025, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/reform-europaeisches-asylsystem-geas-fluechtlinge>.
- Knapp, Nadine / Landmesser, Emma, Radikale Verschärfung: Trumps Migrationspolitik und ihre Auswirkungen auf Deutschland und Europa, In: Laura von Daniels, Stefan Mair (Hg.), Trumps Rückkehr und Europas aussenpolitische Herausforderungen., SWP-Studie 2025/S 03, 12.02.2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/trumps-rueckkehr-und-europas-aussenpolitische-herausforderungen>.
- Knaus, Gerald, Das ist Theaterpolitik, was wir an der deutschen Grenze erleben, in NZZ, 21.05.2025.
- Knaus, Gerald/Neumann Peter R., Asylpolitik mit Mut und Mass; fünf Schritte zur Begrenzung der Migration, Der Spiegel, 08.04.2025.
- Kohlenberger, Judith, Wie abschreckend wirkt die Auslagerung von Asylverfahren auf Menschen auf der Flucht? In: Externalising Asylum, Ein Kompendium wissenschaftlicher Erkenntnisse, Juni 2024, <https://externalizingasylum.info/de/wie-abschreckend-wirkt-die-auslagerung-von-asylverfahren-auf-menschen-auf-der-flucht/>.

- Koopmans, Ruud, Die Asyl-Lotterie. Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg, München 2023.
- Koser, Khalid, Return migration and psychosocial wellbeing, in: International Migration, Vol. 39 (3), 2008.
- Lacher, Wolfram: Libyens zum Staat gewordene Milizen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 31.07.2023. <https://www.swp-berlin.org/publikation/libyens-zum-staat-gewordene-milizen>.
- Lambert, Laura, Extraterritorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism, Forced Migration Review, Nr. 68, <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>.
- Leclerc, Gabija / Mentzelopoulou, Maria Margarita / Orav, Anita, Extraterritorial processing of asylum claims, European Parliamentary Research Service Briefing Paper, Think tank European Parliament, Januar 2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2024\)757609](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)757609)
- Léonard Sarah / Kaunert, Christian, The extra-territorial processing of asylum claims, In: Forced Migration Review 19.12.2015, <https://www.fmreview.org/leonard-kaunert>.
- Mediendienst Migration, Was bringen Migrationsabkommen? Interview mit Marcus Engler, 22.03.2024, <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-bringen-migrationsabkommen.html>.
- Montoya-Galvez, Camilo, «About 270,000 Migrants Waiting to Enter U.S. through App Trump Has Vowed to End, Estimates Show», CBS News (online), 19.01.2025.
- Morgese, Giuseppe, The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?, In: Angela Di Stasi, Ida Caracciolo, Giovanni Cellamare, Pietro Gargiulo (Hg.) International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge, London 2024.
- Moser, Rebekka, Die Zulässigkeit von Überstellungen bei fehlendem Anknüpfungspunkt der Asylsuchenden im Zielstaat, Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016, Bern 2016.
- Ovacık, Gamze/ Ineli-Ciger, Meltem / Ulusoy, Orçun, Taking Stock of the EU-Turkey Statement, 2024, 18 Jun 2024, In: European Journal of Migration and Law, 26 (2024), [https://brill.com/view/journals/emil/26/2/article-p154\\_2.xml](https://brill.com/view/journals/emil/26/2/article-p154_2.xml).
- Panizzon, Marion, Art. 100 AIG, in: Martina Caroni/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), 2. Aufl., Bern 2024.
- Pro Asyl, Fakten gegen die Mythen des EU-Türkei-Deal, 28.03.2024, <https://www.proasyl.de/news/fakten-gegen-die-mythen-des-eu-tuerkei-deals/>.
- Raach, Fatma / Sha'ath, Hiba, Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment, in: Sergio Carrera Nunez/Eleni Karageorgiou/Gamze Ovacik/Nikolas Feith Tan (Hrsg.), Global Asylum Governance and the European Union's Role.
- Raimondo, Giulia, Protocole Italie-Albanie: Une externalisation"à l'italienne", in: Jusletter, 02.12.2024.
- Rietig, Victoria, Drittstaatenlösung: Weg vom Prinzip Hoffnung, hin zur Huckepack-Strategie, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Juni 2024.
- Sachverständigenrat für Integration und Migration, Stellungnahme zu den Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- und Drittstaaten, Juni 2024.
- Selee, Andrew, The Los Angeles Declaration Could Represent a Big Step for Real Migration Cooperation across the Americas, MPI Short Reads, Juni 2022, <https://www.migrationpolicy.org/news/los-angeles-declaration-migration-cooperation>.
- Sha'ath, Hiba / Raach, Fatma, Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Re-admission, European Journal of Migration and Law 26, 2024.
- Sommer, Hans-Eckhard, Paradigmenwechsel im deutschen und europäischen Asylrecht, ZAR 2025.
- SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik), Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes. Eine rechtliche, praktische und politische Bewertung aktueller Vorschläge, SWP Aktuell, Nr. 12., März 2024.

- Tavola Asilo e Immigrazione, Oltre la frontiera, L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti, 20.02.2025.
- Thym, Daniel, Migration steuern, Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025.
- Thym, Daniel, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Konstanz 03.04.2024.
- UNSW (University of New South Wales), Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, The Cost of Australia's Asylum and Refugee Policies, A Source Guide, Factsheet, UNSW 2022, updated 26.04.2022.
- Uebersax, Peter, Art. 121a BV, in Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.
- Vorländer, Hans / Kluth, Winfried, Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur. Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten, In: Externalising Asylum, 24.06.2024, <https://externalizingasylum.info/de/menschenrechte-und-genfer-fluechtlingskonvention-als-richtschnur/>.
- Walsh, Daisy, What happened when Israel sent its refugees to Rwanda, BBC World Service, 23.06.2022, [www.bbc.com/news/world-61882542](http://www.bbc.com/news/world-61882542).
- Walsh, Peter William, The UK's former policy to send asylum seekers to Rwanda, The Migration Observatory, 25.07.2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-the-uks-policy-to-send-asylum-seekers-to-rwanda>.
- Walsh, Peter William / Sumption, Madeleine, The uncertain financial implications of the UK's Rwanda policy, 26.04.2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk>.
- de Weck, Fanny, Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN-Convention against Torture, Leiden/Boston 2017.
- Wehrli, Christoph, Asylpolitik mit Drittstaaten: Möglichkeiten und Illusionen, SGA (Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik), Dezember 2023.
- Weihe, Mattea / Müller-Funk, Lea, Druck der EU beeinträchtigt zirkuläre Migration zwischen Niger und Libyen, GIGA Focus Nahost, 5/2021, <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/druck-der-eu-beeintraechtigt-zirkulaere-migration-zwischen-niger-und-libyen>.



## 2 Entretiens avec des représentants des ambassades suisses

Représentation de l'ambassade en Égypte (18.12.2024)

Représentation de l'ambassade en Éthiopie, représentation auprès de l'Union africaine (17.01.2025)

Représentation de l'ambassade en Italie (9-11.1.2025)

Représentation de l'ambassade au Kosovo (16.12.2024)

Représentation de l'ambassade en Tunisie (14.12.2024)

Représentation de l'ambassade au Royaume-Uni (17 décembre 2024)

## 3. Entretiens avec des représentants d'organisations internationales, d'ONG et des experts et expertes

Union africaine	Amira Elfadil, ancienne secrétaire générale	14/11/2024
ECRE	Catherine Woollard, directrice d'ECRE, Bruxelles	20/11/2024
UE Bruxelles	Simon Mordue, secrétaire général adjoint chargé des questions économiques et mondiales	22/10/2024
UE COM DG HOME	Anna Schmidt, coordinatrice des politiques et des relations internationales	20.11.2024
Parlement européen	Birgit Sippel, rapporteure	20/11/2024
Agence de l'Union européenne pour l'asile	Nina Gregori, directrice exécutive	22.10.2024
ICMPD	Michael Spindelegger, directeur général de l'ICMPD	20.11.2024
OIM	Lukas Gehrke, directeur des affaires mondiales, Bruxelles	20/11/2024
Mission de l'OIM pour l'Italie	Laurence Hart, directeur, Marco Pellegrini, responsable de programme, Flavio di Giacomo, porte-parole	10-12 février 2025
HCR	Anja Klug	11 décembre 2024
HCR	Madeline Garlick, Elise Currie-Roberts, Anja Klug	22 mai 2025

HCR Italie	Anna Leer Jorgensen, représentante adjointe, Sara Reggio, associée principale chargée de la protection	10-12 février 2025
HCR Genève	Christine Goyer, conseillère politique principale,	10-12 février 2025
Expert, Université d'Oxford	Dr Peter William Walsh, chercheur senior et maître de conférences en études migratoires à l'Observatoire des migrations de l'université d'Oxford	14 janvier 2025
Expert ONG Recfam	Dr Alfred Mbingo, directeur exécutif Recfam, Legon-Accra, Ghana	27
Expert Turquie	Prof. Dr M. Murat Erdogan, directeur du Centre de recherche sur les migrations Mülkiye de l'université d'Ankara, faculté des sciences politiques (SBF)	17/02/2025
Expert en droit d'asile	Christopher Hein, Prof., Rome	10-12/02/2025
Expert en politique migratoire danoise	Claus Folden, Berne	16
Expert en politique migratoire italienne	Mario Morcone, conseiller régional chargé de l'immigration en Campanie	10-12 février 2025
Experte de la Tunisie	Fatma Raach, professeure de droit international à l'université de Jedouba, présidente de l'Association tunisienne pour le droit international	16 décembre 2024

## **ANNEXE III : Prises de position du groupe d'accompagnement de l'étude**

**Prise de position de l'OIM concernant l'étude réalisée dans le cadre du postulat  
23.4490 Caroni « État des lieux des procédures d'asile et de l'exécution des renvois à  
l'étranger »**

L'OIM était membre du groupe d'accompagnement de l'étude *du MEP* et se tient à disposition pour d'autres mesures de suivi. L'étude est très complète et met en évidence les avantages et les inconvénients des modèles d'externalisation. En mars 2025, l'OIM a pris publiquement position sur ce sujet<sup>1</sup>. Récemment, elle s'est également exprimée sur le système européen de retour<sup>2</sup> et sur les bonnes pratiques issues du Pacte mondial pour les migrations<sup>3</sup>. Si les États ont le droit de déterminer eux-mêmes leur politique et leur législation en matière de migration, l'externalisation des procédures de contrôle des migrations (y compris la mise en place de centres de retour) soulève plusieurs questions d'ordre juridique, opérationnel et réputationnel. Les analyses récentes de la FRA<sup>4</sup> et du Conseil de l'Europe<sup>5</sup> parviennent à des conclusions similaires.

D'un point de vue juridique, l'acquis communautaire ne contient aucune disposition spécifique régissant le concept des centres de retour. L'article 3 de la directive européenne sur le retour régit la possibilité d'organiser un retour vers un pays tiers, mais le ressortissant du pays tiers concerné doit accepter volontairement de retourner dans ce pays et doit y être admis. La directive ne contient aucune autre disposition législative adaptée aux scénarios évoqués dans ce débat ou fournissant une base juridique pour la définition de procédures de retour vers des pays tiers. En outre, le règlement relatif aux procédures de retour aux frontières extérieures, qui fait partie du pacte européen sur la migration et l'asile, a introduit de nouvelles règles visant à rationaliser, simplifier et harmoniser les procédures de retour. Les États doivent se conformer aux dispositions du règlement sur les procédures d'asile, qui définit les procédures de reconnaissance d'un pays comme « pays tiers sûr » dans lequel une demande de protection internationale peut être introduite, ainsi que les obligations des États membres de l'UE d'accueillir ou de réadmettre un demandeur sur leur territoire (article 59). D'un point de vue opérationnel, il n'existe pas d'approche uniforme ou de « format » e

---

<sup>1</sup> [Déclaration de l'OIM sur la proposition relative à un système européen commun de retour | Organisation internationale pour les migrations](#)

<sup>2</sup> [Réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur](#), présidence danoise, 22 juillet 2025.

<sup>3</sup> [Pacte mondial sur les migrations](#), objectif 21 : retour, réadmission et réintégration.

<sup>4</sup> [Centres de retour prévus dans des pays tiers : questions relatives aux droits fondamentaux de l'UE | Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), 6 février 2025

<sup>5</sup> CoE, [document sur l'externalisation](#), 5 septembre 2025.

entre les États en ce qui concerne les centres de retour. La Commission européenne tirera les leçons de l'expérience acquise dans le cadre de l'accord entre l'Italie et l'Albanie. En outre, plusieurs questions se posent quant à l'opportunité de créer de tels centres de retour dans des pays tiers où les migrants sont placés dans des centres de détention fermés, quant à la question de savoir s'ils doivent continuer à avoir accès au système judiciaire pour faire appel des décisions de retour, quant à la question de la protection des droits fondamentaux (avec des mécanismes de contrôle), pour n'en citer que quelques-unes. Un point qui doit être particulièrement pris en compte est la question de savoir si les centres de retour servent l'objectif général d'augmentation des taux de retour et constituent des solutions *rentables* aux défis à relever. L'étude n'a pas examiné en détail l'impact dissuasif des mesures d'externalisation (potentielles ou réelles).

Pour les pays tiers, cela pourrait poser plusieurs défis opérationnels, notamment en ce qui concerne la durée du séjour (c'est-à-dire les migrants qui pourraient rester indéfiniment s'ils ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine) et le type de cas traités par ces centres (c'est-à-dire les groupes vulnérables). Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a critiqué la tendance à l'externalisation, en particulier en Europe<sup>6</sup>. Il a notamment souligné que les migrants sont expulsés vers des pays non européens sans que ces derniers ne reçoivent un soutien financier et technique adéquat pour les mécanismes de protection des droits de l'homme, et qu'il existe un manque de systèmes d'asile efficaces, de ressources et d'infrastructures pour gérer les flux migratoires importants de manière à garantir une protection efficace des droits de l'homme.

L'avenir est difficile à prévoir, mais les accords, les politiques et les plans d'action antérieurs sont riches d'enseignements. Par exemple, le *Fonds fiduciaire de l'UE* (8 ans et 5 milliards d'euros) avait des objectifs en matière de développement, d'aide humanitaire et de sécurité et a fourni de nombreuses informations sur la protection des droits de l'homme tout en améliorant la coopération avec les pays tiers en matière de réadmission<sup>7</sup>. La proposition visant à mettre en place un système commun pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'UE, y compris la reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour<sup>8</sup>, pourrait avoir un effet dissuasif plus important à long terme.

---

<sup>6</sup> Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapport sur les mesures visant à remédier aux conséquences sur les droits de l'homme des refoulements de migrants par voie terrestre et maritime, 12 mai 2021, Doc. ONU A/HRC/47/30, par. 67-71. Violations des droits de l'homme aux frontières internationales : tendances, prévention et responsabilité, 26 avril 2022, Doc. ONU A/HRC/50/31, par. 27-32.

<sup>7</sup> [Rapport spécial n° 17/2021 : Coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de réadmission](#) et [rapport spécial n° 17/2024 : Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique](#).

<sup>8</sup> [Conseil « Justice et affaires intérieures » \(Affaires intérieures\) – Consilium](#), 14 octobre 2025.

## Avis de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés

Berne, le 15 octobre 2025

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est reconnaissante d'avoir été invitée à rejoindre le groupe d'accompagnement sur le postulat Caroni 23.4490 « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger » et de la possibilité qui lui est donnée de remettre un avis succinct sur l'étude menée par le *Migration Experts Group*.

### 1 Positionnement général

L'OSAR se réjouit que le rapport d'experts confirme les obstacles et les problèmes considérables liés à l'externalisation. De son point de vue, cela aurait logiquement dû conduire, dans la conclusion du rapport, à une évaluation globale de la faisabilité nettement plus négative.

L'OSAR s'oppose catégoriquement à l'externalisation des procédures d'asile, des obligations de protection et de l'exécution du renvoi dans des États tiers. Même en cas d'externalisation, la Suisse reste responsable des personnes qui ont demandé protection sur son territoire. Elle ne peut toutefois pas contrôler de manière suffisante le respect des obligations internationales et des normes internationales en matière de droits humains dans un pays tiers. Il existe donc un risque important de violations des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement. Comme l'explique l'OSAR ci-après, même en cas d'externalisation, des examens au cas par cas resteraient nécessaires, cela entraînerait des coûts supplémentaires considérables et la Suisse se mettrait dans une situation de dépendance vis-à-vis de pays tiers, s'exposant ainsi à un chantage politique. Par ailleurs, rien ne prouve que l'effet dissuasif souhaité puisse être atteint.

Comme les auteurs le constatent à juste titre dans leur conclusion, la Suisse dispose dans l'ensemble de structures fonctionnelles pour les procédures d'asile et de renvoi, qui sont à même de répondre aux défis de l'exil et de la migration. L'OSAR est d'avis que les externalisations n'apportent aucune valeur ajoutée à ce système et, contrairement à ce que pensent les auteurs, qu'elles ne peuvent pas non plus être vues comme de potentielles décharges ponctuelles du système (rapport, p. 82).

### 2 Externalisation des procédures d'asile

Les externalisations de procédures d'asile renferment le risque de violations flagrantes des normes en matière de droits humains et autres obligations de droit international. En font notamment partie le principe de non-refoulement (art. 33 CR, art. 3 CEDH), mais aussi les droits procéduraux élémentaires tels que l'accès à une procédure équitable et à une protection juridique effective (art. 13 CEDH) ou l'interdiction des mises en détention systématiques (art. 5 CEDH). Nous savons par expérience qu'il est irréaliste de croire que les procédures d'asile externalisées puissent être menées dans le respect des droits humains.

Ainsi que le soulignent les auteurs de l'étude, la pratique des juridictions nationales et internationales montre qu'un examen au cas par cas de la légalité de chaque transfert dans un État tiers, impliquant aussi une possibilité de recours avec effet suspensif, demeure indispensable (rapport, p. 40). L'OSAR adhère à l'appréciation selon laquelle les modèles d'externalisation perdraient de ce fait déjà une grande partie de l'efficacité recherchée, étant donné qu'une procédure *supplémentaire* serait nécessaire. L'OSAR souscrit également largement aux évaluations de l'étude concernant la comparaison avec le système Dublin. Celui-ci s'appuie sur l'hypothèse que le transfert vers l'État responsable s'opère « sans problème » en raison d'une base juridique commune et du principe de confiance mutuelle. Un examen (parfois complexe) au cas par cas est néanmoins nécessaire : divers pays connaissent des problèmes graves<sup>1</sup> allant jusqu'à des défaillances systémiques, ce qui fait obstacle aux transferts. En cas de transfert éventuel dans des États tiers situés en dehors de l'UE, les contrôles correspondants seraient « encore plus critiques et donc encore plus complexes » (rapport, p. 50<sup>2</sup>), comme le soulignent à juste titre les auteurs<sup>3</sup>. Contrairement aux auteurs de l'étude, l'OSAR rejette en revanche l'idée que, si un État partenaire ne dispose pas de base juridique d'un niveau comparable et commune à la Suisse, celle-ci pourrait accepter des normes juridiques plus faibles.

Exception faite des centres de détention offshore opérés par l'Australie, aucun modèle n'a été appliqué à long terme dans la pratique. Après avoir mené un certain nombre d'entretiens avec d'éventuels États coopérants et des représentations suisses à l'étranger, les auteurs font donc état de « la plus grande réserve allant jusqu'à un rejet franc » (p. 50). Le scepticisme l'emporte clairement quant à la mise en œuvre, sauf pour les gouvernements

<sup>1</sup> Pour savoir pourquoi l'OSAR déconseille les transferts Dublin dans plusieurs pays, voir [le site web de l'OSAR](#).

<sup>2</sup> Toutes les citations directes du rapport se réfèrent à la version allemande du texte et ont été traduites en français par l'OSAR.

<sup>3</sup> L'Office fédéral allemand des migrations et des personnes réfugiées (BAMF) dresse par exemple un bilan similaire sur la comparaison avec le système Dublin dans ce contexte, voir BAMF (2025) : [Abschlussbericht Asylverfahren in Drittstaaten](#).

qui promeuvent actuellement les approches d'externalisation ou s'y montrent très favorables. L'OSAR estime qu'il n'est pas judicieux d'investir davantage de ressources à ce niveau, a fortiori face au rejet très net de ces concepts hors d'Europe<sup>4</sup>.

Les États partenaires potentiels se sont principalement laissé convaincre par des contreparties financières. Or, les approches mises en œuvre jusqu'ici se sont avérées aussi coûteuses qu'inefficaces, comme le montre le chapitre 3.3 du rapport. Le chapitre 4.4 renvoie en outre aux dispositions de la Constitution fédérale, selon lesquelles les fonds publics « doivent toujours être utilisés dans l'intérêt public et de manière efficace » (rapport, p. 64). Selon les auteurs, il est cependant « trop simple de critiquer les initiatives d'externalisation en soi, surtout en invoquant les coûts élevés [...]. En réalité, les économies potentielles que les gouvernements peuvent espérer tirer d'un effet dissuasif ne peuvent être estimées et analysées qu'à plus longue échéance » (rapport, p. 48). Les modèles déployés jusqu'à présent ne révèlent toutefois aucun effet dissuasif démontrable<sup>5</sup>, qui n'est envisageable que dans le cas où les perspectives en Suisse seraient encore plus sombres pour les personnes en quête de protection que les raisons qui les poussent à l'exil. Toute dissuasion prenant la forme d'une absence délibérée de perspectives est toutefois indéfendable du point de vue des droits humains et ne saurait servir en tant que telle d'argument pour faire adopter des propositions<sup>6</sup>.

En externalisant les procédures, la Suisse se rend en outre dépendante de pays tiers et s'expose à un chantage politique. En se focalisant sur les objectifs de politique migratoire, elle restreint en même temps sa marge de manœuvre pour aménager la politique (étrangère) sous l'angle des droits humains ou de paramètres économiques.

### 3 Externalisation de l'exécution du renvoi

La proposition actuelle de la Commission européenne visant la mise en place de « plateformes de retour » est encore extrêmement vague sur des aspects essentiels (rapport, p. 55)<sup>7</sup>. L'OSAR s'oppose toutefois tout aussi catégoriquement à l'externalisation de l'exécution du renvoi. Premièrement, les « plateformes de retour » renferment aussi un risque élevé de violations des droits fondamentaux, en particulier de l'interdiction du refoulement, et de mises en détention disproportionnées. Tout contrôle efficace serait pratiquement impossible et la question d'une voie juridique effective et de l'implication de la société civile se pose. Comme le souligne l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, les États à l'origine de l'externalisation resteraient toutefois responsables des violations des droits même après un transfert dans une « plateforme de retour »<sup>8</sup>. Deuxièmement, un tel système implique des obstacles pratiques, politiques et financiers comparables à ceux de l'externalisation des procédures d'asile. Troisièmement, il est improbable que l'objectif visé, consistant à accroître l'efficacité des retours, soit atteint. Les « plateformes de retour » sont en effet fondées sur l'hypothèse selon laquelle il est plus facile de réussir à convaincre une personne de retourner dans son pays d'origine en l'envoyant dans un pays dans lequel elle ne souhaite pas vivre. Cette hypothèse n'est pas uniquement problématique en raison du manque de données empiriques pour l'appuyer : elle méconnaît aussi les multiples raisons qui poussent des personnes à quitter leur pays et ignore le fait que, bien souvent, c'est le manque de coopération de l'État d'origine et non de la personne concernée qui fait obstacle à son retour<sup>9</sup>.

### 4 Recommandations de l'étude

Si une stratégie d'externalisation devait être poursuivie, le rapport d'experts conseille de mener un projet pilote au préalable avec des États aux vues similaires. L'OSAR n'en voit pas l'intérêt et renvoie aux contre-arguments (de base) présentés dans cet avis. Elle appelle en outre à tenir compte du signal qu'enverrait un projet (pilote) suisse à l'international : la vaste majorité des personnes réfugiées du monde restent dans les pays voisins du leur et seule une infime partie arrive jusqu'en Suisse. Au lieu de défendre la solidarité et un partage équitable des responsabilités dans la protection internationale des personnes réfugiées, la Suisse, pays riche, indiquerait en procédant à des externalisations qu'elle n'est plus disposée à renforcer le droit à l'asile en tant que tel. Il pourrait alors être plus difficile de convaincre d'autres États de ne pas miner à leur tour le système mondial de protection des personnes réfugiées.

Si des modèles d'externalisation ne peuvent pas être mis en place, les auteurs suggèrent différentes stratégies alternatives. Du point de vue de l'OSAR, il convient de se concentrer sur la prévention des causes de l'exil et sur le soutien aux pays de premier accueil décrit au chapitre 5.2.3.3. En revanche, elle considère que l'approche selon laquelle la Suisse pourrait s'engager davantage dans la protection de la frontière Schengen extérieure (rapport, p. 74) va dans la mauvaise direction. Cette frontière devenant de plus en plus infranchissable, les routes

<sup>4</sup> 55 États membres de l'Union africaine se sont ainsi opposés dès 2019 aux centres d'accueil extraterritoriaux sur leur continent, voir Stiftung Wissenschaft und Politik (2024) : [Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes](#).

<sup>5</sup> Concernant la déclaration UE-Turquie, voir Spijkerboer (2016) : [Fact Check – Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?](#) ; concernant la politique australienne, voir Gleeson/Yacoub (2021) : [Cruel, costly and ineffective: The failure of offshore processing in Australia](#).

<sup>6</sup> Endres de Oliveira (2024) : [«Drittstaatenlösungen» – eine rechtliche Einordnung](#).

<sup>7</sup> Par exemple sur la question de savoir si l'État à l'origine du transfert doit réadmettre la personne si le transfert dans son État d'origine n'est pas possible.

Selon le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, un tel manque de clarté risque même de conduire à une situation d'« entreposage » (*warehousing*) des personnes concernées, voir Commissaire aux droits de l'homme (2025) : [Externalised asylum and migration policies and human rights law](#).

<sup>8</sup> Agence des droits fondamentaux de l'UE (2025) : [Planned Return Hubs in Third Countries](#).

<sup>9</sup> Bornemann/Brockmann (2025) : [Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment?](#)

migratoires sûres disparaissent à vue d'œil. L'OSAR s'engage dès lors au contraire pour une hausse du nombre de voies d'accès régulières qui permettent aux personnes en quête de protection d'entrer en Europe et en Suisse en toute sécurité.

## UNHCR Stellungnahme zur Expertenstudie im Rahmen des Postulats Caroni 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland»

### 1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, als Mitglied der Begleitgruppe zur Studie der *Migration Expert Group* Stellung nehmen zu dürfen. Die Studie wurde vom Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Umsetzung des Postulats Caroni 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» in Auftrag gegeben.

Die Studie bietet eine fundierte Übersicht über existierende Externalisierungsmodelle. Sie stellt mögliche Vorteile dar, weist auf bestehende rechtliche Grenzen sowie praktische und rechtliche Herausforderungen hin und schlägt alternative, möglicherweise effizientere Handlungsoptionen vor. Dabei zeigt sie auf, dass einige dieser Ansätze bereits jetzt Teil der Schweizer Asylpolitik sind.

UNHCR begrüsst die ausgewogene Studie und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Mit dieser Stellungnahme möchte UNHCR nochmals in Kürze auf seine Position hinzuweisen, wie sie in einem neuen Positionspapier dargelegt ist, welches erst nach Fertigstellung der Studie veröffentlicht wurde. Dieses enthält Richtlinien zur Frage, unter welchen Voraussetzungen Flüchtlinge und Asylsuchende an Drittstaaten überstellt werden können.<sup>1</sup> Das Papier beruht auf früheren Stellungnahmen, die alle weiterhin gültig bleiben.<sup>2</sup> Ferner weist UNHCR auf einen Alternativvorschlag zur Externalisierung hin, der im Bericht keine Erwähnung findet.

UNHCR steht auch nach Abschluss der Arbeiten der Begleitgruppe mit seiner Expertise gerne zur Verfügung.

### 2 UNHCR Position zur Übertragung von Verantwortlichkeit auf Drittstaaten

Der Staat, in dem sich Asylsuchende bzw. Flüchtlinge befinden, ist grundsätzlich auch für diese verantwortlich. Er kann diese Verantwortlichkeit aber unter bestimmten Voraussetzungen an andere Staaten übertragen. Allerdings hält UNHCR andere Massnahmen häufig für wirkungsvoller, um dem Problem von Weiterwanderungsbewegungen aus Erstaufnahmestaaten zu begegnen. Solche Bewegungen sind häufig auf mangelnden Zugang zu effektivem Schutz sowie fehlende Integrationsmöglichkeiten oder andere dauerhafte Lösungen zurückzuführen. Wenn Staaten eine Übertragung der Verantwortlichkeit in Erwägung ziehen, müssen entsprechende Massnahmen zudem unter strikter

<sup>1</sup> UNHCR, *International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-seekers*, August 2025: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/150357>.

<sup>2</sup> Siehe unter anderem: UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, Mai 2013: [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2013/en/16943](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2013/en/16943); UNHCR, *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*, April 2018: [www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2018/en/120729](http://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2018/en/120729); UNHCR, *Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile*, September 2019: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/123059>.

Einhaltung des internationalen Rechts sowie der Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden erfolgen.

Dies bedeutet insbesondere:

- Überstellungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden sollten auf einem rechtlich bindenden und öffentlich verfügbaren internationalen Abkommen beruhen mit klaren Standards und rechtlich durchsetzbaren Schutzgarantien sowie klaren Verantwortlichkeiten. Ein effizienter Monitoring-Mechanismus sollte dessen Einhaltung sicherstellen.
- Überstellungen in Drittländer sind nur dann rechtmässig, wenn die hiervon betroffenen Flüchtlinge im Drittstaat effektiven Zugang zu Schutz, einschliesslich Schutz gegen *Refoulement*, und Zugang zu dauerhaften Lösungen haben. Dies muss sich aus relevanten Gesetzen und deren Umsetzung in der Praxis ergeben.
- Jede betroffene Person muss vor einer Überstellung die Möglichkeit erhalten, geltend zu machen, dass der Drittstaat im konkreten Fall nicht sicher ist. Dieses Vorbringen ist individuell zu prüfen, und gegen eine ablehnende Entscheidung müssen wirksame Rechtsmittel zugänglich sein.
- Eine Verbindung zwischen der betroffenen Person und dem Drittstaat dient der Nachhaltigkeit der Überstellung. Besteht keine solche Verbindung, sind Sicherheitsmechanismen notwendig. Diese müssen die Nachhaltigkeit der Überstellung und die Wahrung der Würde der schutzsuchenden Person bzw. des Flüchtlings sicherstellen. Hierzu gehören insbesondere Aussichten darauf, ein von internationaler Hilfe unabhängiges Leben führen zu können sowie in die Gesellschaft des Aufnahmestaates aufgenommen zu werden.
- Überstellungsabkommen sollten die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Solidarität unterstützen. Praktiken, welche die Verantwortung vollständig auf andere Staaten abwälzen, verstossen gegen internationales Recht.

UNHCR unterstützt Staaten mit rechtlicher Beratung, Monitoring und Kapazitätsaufbau, um sicherzustellen, dass Vereinbarungen im Einklang mit internationalem Recht umgesetzt werden.

### 3 Routen-basierter Ansatz als mögliche Alternative

Als wirkungsvolle Alternative zur Übertragung von Verantwortlichkeiten auf Drittstaaten schlägt UNHCR in seinem *Route-Based Approach*<sup>3</sup> die Entwicklung einer Strategie zur Stärkung des Zugangs zu internationalem Schutz und dauerhaften Lösungen entlang der Migrationsrouten vor. Dieser Ansatz setzt an den Ursachen von Sekundärbewegungen an und arbeitet anstelle der Beschränkung von Rechten und Zwangsmassnahmen mit einem verbesserten Zugang zu Rechten. Er ist daher aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive vorzugswürdig. Auch die vorliegende Studie greift Elemente dieses Ansatzes auf, wenn sie Alternativen zu Externalisierung aufzeigt. Ein Routen-basierter Ansatz und eine Übertragung der Verantwortlichkeit auf Drittstaaten müssen sich jedoch nicht ausschliessen, sondern können auch sinnvoll und effektiv miteinander verbunden werden.

**UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein**  
**Oktober 2025**

<sup>3</sup> UNHCR, *A Route-Based Approach: Strengthening Protection and Solutions in the Context of Mixed Movements of Refugees and Migrants*, Juni 2024: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148087>.