



État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 23.4490 Caroni
du 22 décembre 2023

Condensé

En Europe, diverses approches ont été développées en vue de l'externalisation de tâches dans les domaines de l'asile et du retour. Bien que leur efficacité n'ait pas été démontrée ou qu'elles n'aient pas été mises en pratique, le débat a été relancé et des efforts ont été déployés dans ce sens ces dernières années. Suivant les recommandations du Conseil fédéral, le Conseil des États a approuvé le 28 février 2024 le postulat 23.4490 « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », déposé par le conseiller aux États Andrea Caroni. Le présent rapport examine les modèles d'externalisation élaborés jusqu'ici dans les domaines de l'asile et du retour, notamment au niveau européen, et apporte un éclairage sur leur transposabilité en Suisse. Conformément aux exigences du postulat, une attention particulière a été portée à leur compatibilité avec les normes suisses et européennes en matière d'asile.

L'étude externe réalisée sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations montre que l'externalisation de la conduite des procédures et de l'exécution des renvois à l'étranger est juridiquement possible. Parallèlement, des risques de taille et des obstacles à l'application ont été identifiés. Le respect de l'état de droit et des droits humains, les investissements initiaux considérables et les incertitudes quant à la stabilité et la fiabilité à long terme des États partenaires figurent parmi les principaux défis en matière de mise en œuvre. En transférant certaines tâches du domaine de l'asile vers des pays tiers, la Suisse pourrait se retrouver dans une relation de dépendance vis-à-vis d'eux. Le rapport coût-efficacité d'un tel système doit également être pris en considération même s'il est difficile à déterminer avant la mise en œuvre concrète de ce dernier. Si la Suisse songe à adopter une solution d'externalisation, les auteurs de l'étude recommandent d'opter pour un projet en coopération avec d'autres États européens qui serait limité au domaine des retours. L'étude souligne en outre que les approches d'externalisation ne peuvent que compléter le système national d'asile, et non s'y substituer.

Les difficultés rencontrées jusqu'ici dans la mise en pratique de la délocalisation des procédures d'asile, de l'octroi d'une protection et des retours soulignent la nécessité de prendre d'autres mesures pour assurer une gestion coordonnée et efficace du phénomène migratoire.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral suit de près les évolutions au niveau européen. Si des modèles d'externalisation susceptibles d'être mis en œuvre dans le respect de l'état de droit voient le jour, il réexaminera la possibilité pour la Suisse d'y participer aux côtés de partenaires européens ou de les transposer à son niveau. Dans tous les cas, des tâches du domaine de l'asile ne pourront être transférées vers des pays tiers que si les exigences décrites dans l'étude sont respectées (conformité à l'état de droit, durabilité, rapport coût-efficacité). Le Conseil fédéral rappelle que les modèles d'externalisation ne peuvent se substituer aux systèmes nationaux d'asile et de retours, mais doivent être envisagés comme des voies complémentaires. Le bon fonctionnement de ces systèmes étant essentiel pour accroître l'efficacité de la gestion des migrations, les autorités compétentes en matière de migrations – Confédération, cantons, communes et villes – ont adopté conjointement en novembre 2025 la stratégie Asile 2027. Les trois niveaux de l'État ont ainsi adopté un mandat politique identifiant les domaines dans lesquels le système d'asile suisse doit être amélioré et développé. Le Conseil fédéral a confirmé la participation de la Suisse au système de gestion des migrations de l'UE, que vient renforcer la mise en œuvre des éléments du pacte de l'UE sur la migration et l'asile repris par notre pays. En vertu de son association à Schengen, la Suisse continuera

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

de contribuer à l'adoption de décisions dans la politique de visas et de retours, et de participer aux travaux de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. La collaboration avec des États tiers pour la mise en œuvre de mesures de politique migratoire extérieure est par ailleurs maintenue. La politique migratoire extérieure de la Suisse, qui a conclu des accords migratoires avec une septantaine d'États, a fait ses preuves. De plus, la Suisse figure parmi les pays d'Europe les plus efficaces en matière d'exécution des renvois. Le Conseil fédéral est favorable à la poursuite de la collaboration étroite qui existe entre les départements et de l'allocation ciblée de moyens aux pays qui comptent dans le domaine de la politique migratoire, et examine à intervalles réguliers les moyens disponibles à cet effet. Le mandat du Conseil fédéral visant à établir un lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire est à ce titre déterminant, et sa mise en œuvre doit se poursuivre.

Table des matières

1	Contexte et introduction	6
1.1	Mandat et méthode	6
1.2	Contexte politique.....	7
2	Résultats de l'étude externe	8
2.1	Cadre juridique	8
2.2	Approches d'externalisation des procédures d'asile.....	10
2.3	Approches d'externalisation de l'exécution des renvois	11
2.4	Exigences posées aux modèles d'externalisation	12
2.5	Options pour la Suisse concernant l'externalisation	13
3	Position du Conseil fédéral sur les options identifiées pour la Suisse	15
3.1	Externalisation des procédures d'asile	15
3.2	Externalisation de l'exécution des renvois.....	15
3.3	Autres pistes.....	17
4	Conclusion	20

Abréviations

AUEA	Agence de l'Union européenne pour l'asile
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
MEG	Migration Experts Group
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UE	Union européenne

1 Contexte et introduction

1.1 Mandat et méthode

Le 22 décembre 2023, le conseiller aux États Andrea Caroni a déposé le postulat 23.4490, « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », dont le texte est le suivant.

« Le Conseil fédéral est chargé de dresser, dans un rapport, un état des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger (notamment dans des États tiers). Pour l'analyse, on vérifiera que les options étudiées respectent les normes suisses en matière d'asile. »

Le 14 février 2024, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat et exprimé l'avis suivant.

« Dans son dernier rapport présenté sur cette question, en 2017, en réponse au postulat [15.3242](#) Pfister Gerhard « Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges », le Conseil fédéral arrivait, pour l'essentiel, à la conclusion qu'une externalisation des procédures n'était pas réalisable, non seulement pour des considérations juridiques, mais également pour des raisons pratiques. Depuis, le Parlement a soutenu à plusieurs reprises la position du Conseil fédéral (entre autres en rejetant les motions [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Groupe UDC, [23.3950](#) Chiesa et [23.3176](#) Müller Damian). Toutefois, cette question fait l'objet de vifs débats dans différents pays, si bien que le Conseil fédéral estime qu'il serait opportun de présenter un état des lieux actuel des démarches et discussions menées au niveau européen et d'examiner dans quelle mesure elles sont conformes avec le droit suisse et les obligations internationales de la Suisse. »

Suivant la proposition du Conseil fédéral, le Conseil aux États a adopté le postulat le 28 février 2024.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé de répondre au postulat. Le présent rapport a été élaboré sous sa responsabilité, sur la base des résultats de l'étude externe confiée au Migration Experts Group (MEG). Cette étude visait à répertorier les approches actuelles en matière d'externalisation des procédures d'asile et des renvois dans des États tiers, notamment celles développées dans les pays européens, et leur compatibilité avec le droit national et international. L'idée était également de montrer, à partir d'exemples concrets, dans quelle mesure ces approches pouvaient être mises en œuvre en Suisse. Plusieurs réunions ont eu lieu avec le groupe d'accompagnement mis en place pour le projet, composé de représentants du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de l'Association des services cantonaux de migration, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation internationale pour les migrations, de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et de la Commission fédérale des migrations. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décliné l'offre de participation qui lui avait été faite.

Le présent rapport est structuré comme suit : après une brève présentation du contexte politique (chapitre 1) et des principaux résultats de l'étude externe (chapitre 2), il présente la position du Conseil fédéral sur les différentes options d'externalisation des procédures d'asile et des renvois, ainsi que sur les autres pistes possibles (chapitre 3), et se clôt par des recommandations quant aux mesures à mettre en œuvre (chapitre 4).

1.2 Contexte politique

Face à la multiplication des foyers de crise et, partant, à l'augmentation du nombre de personnes ayant besoin de protection, la politique européenne en matière d'asile et de migration est confrontée à des défis de taille. Pierre angulaire de la réforme du système de l'asile, le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, qui entrera en application en juin 2026, présente aussi un certain nombre d'avantages pour la Suisse. Depuis son adoption, il est question dans toute l'UE de « solutions innovantes », à savoir de nouvelles approches d'externalisation des procédures d'asile incluant la possibilité de transférer les requérants d'asile déboutés vers des pays tiers avec lesquels ils n'ont aucun lien. L'objectif est de maîtriser les flux migratoires et d'alléger la charge qui pèse sur les systèmes d'asile nationaux. Des initiatives nationales ont été lancées dans certains États. L'Italie, en particulier, a tenté de développer un modèle avec l'Albanie, mais n'a pas réussi à le mettre en pratique, tandis que d'autres modèles sont restés au stade du projet ou de la déclaration d'intention, comme celle relative à la création d'un centre de retour en Ouganda pour les requérants d'asile déboutés aux Pays-Bas, signé entre les deux pays en septembre 2025. En dehors de l'UE, l'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda n'a jamais été mis en œuvre. Enfin, le projet du Danemark visant à établir une coopération similaire avec le Rwanda n'a pas non plus abouti.

Le sujet de la délocalisation des procédures d'asile et des renvois des requérants déboutés dans des États tiers revient régulièrement dans les médias ces dernières années, y compris en Suisse. Plusieurs interventions parlementaires d'une teneur proche de celle du postulat 23.4490 Caroni ont par ailleurs été déposées (motions [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Groupe de l'UDC, [23.3950](#) Chiesa, [23.3176](#) Müller Damian et [23.4440](#) Gössi).

2 Résultats de l'étude externe

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, le MEG a procédé à une analyse de la littérature spécialisée et mené des entretiens avec des représentants de plusieurs gouvernements et divers spécialistes dans le but d'évaluer le cadre juridique et les spécificités, avantages et inconvénients des différentes approches d'externalisation dans le domaine de l'asile. La conclusion des auteurs de l'étude est la suivante.

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.

Les résultats de l'étude sont détaillés ci-après.

2.1 Cadre juridique

Si l'externalisation des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois dans des États tiers n'est pas impossible du point de vue juridique, l'élaboration concrète d'un modèle se heurte à un certain nombre de défis, notamment en matière de compatibilité avec le droit international et les droits humains, et avec le droit européen qui lie la Suisse. L'application d'un tel modèle imposerait la modification de certaines dispositions du droit suisse, sous réserve du principe de non-refoulement inscrit à l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale.

Le non-refoulement est par ailleurs un principe fondamental du droit international, qui interdit toute mesure d'éloignement directe ou indirecte à l'encontre d'une personne dès lors qu'il existe un risque qu'elle soit persécutée ou maltraitée dans le pays de destination. Il relève du droit international impératif, qui ne souffre aucune dérogation. La situation doit donc être évaluée individuellement avant tout transfert vers un pays tiers.

En droit européen, les États membres de l'UE doivent veiller à ce que tout projet d'externalisation respecte en particulier les exigences du régime d'asile européen commun et

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

de la directive « retour »¹. Les prescriptions relatives à Dublin² et au retour³, notamment, lient la Suisse. Les projets de modèles d'externalisation en Europe ont pour l'essentiel achoppé sur deux dispositions. D'une part en raison du lien devant exister entre le requérant débouté et le pays tiers sûr vers lequel il est transféré, au sens de la directive « procédure »⁴ (qui sera abrogée au milieu de l'année 2026 par le règlement « procédure »⁵ ; bien que ce règlement et,

¹ Directive 2008/115/CE

² Règlement Dublin III (règlement UE n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride), abrogé par le règlement UE 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration. Cf. le message du Conseil fédéral, FF 2025 1481.

³ Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres, dite directive « retour ». Elle est amenée à être remplacée par le règlement « retour », en cours d'élaboration.

⁴ Directive 2013/32/UE

⁵ Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union. Adopté en 2024 aux côtés d'autres textes constituant le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, il permet aux États de considérer une demande d'asile comme irrecevable si le requérant peut être transféré vers un pays tiers sûr. Un tel transfert n'était jusque-là possible que si l'existence d'un lien de connexion raisonnable entre le requérant et le pays tiers pouvait être établie – ce qui est le cas notamment lorsque des membres de la famille du demandeur sont présents dans ce

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

donc, la prise en compte du critère de « pays sûr » ne lie pas juridiquement la Suisse, des règles similaires sont applicables en vertu du droit national). D'autre part en raison de l'interdiction, inscrite dans la directive « retour », qui lie la Suisse, de transférer une personne contre son gré dans un pays autre que son pays d'origine ou de transit (ce dernier conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux). Ces bases légales européennes sont en cours de modification. Dans le nouveau règlement « procédure », qui entrera en vigueur en juin 2026, le critère impératif de lien entre le requérant débouté et le pays tiers sûr vers lequel il est transféré a été supprimé. À l'avenir, le transit ou l'existence d'un accord avec un pays tiers considéré comme sûr constituera donc un motif suffisant d'irrecevabilité de la demande d'asile. La personne pourra ainsi être refoulée vers le pays en question, dans lequel elle pourra déposer une nouvelle demande. Le règlement proposé par la Commission européenne pour remplacer la directive « retour » prévoit quant à lui la possibilité de transférer vers un État tiers, sur la base d'accords bilatéraux, les personnes en situation irrégulière dans l'UE frappées d'une décision définitive de renvoi, sans que celles-ci doivent donner leur consentement. Une telle disposition autoriserait la création de centres de retour à l'étranger. Le 8 décembre 2025, le Conseil de l'UE a arrêté sa position sur cette proposition de règlement. Le projet est à présent en cours d'examen au Parlement européen. Les institutions de l'UE doivent s'accorder sur une version commune avant l'adoption du texte. Ce règlement constituant un développement de l'acquis de Schengen, la Suisse, en tant qu'État associé, sera tenue de le reprendre.

2.2 Approches d'externalisation des procédures d'asile

L'étude externe distingue deux types d'approches : l'externalisation des procédures et de l'octroi de la protection, d'une part (modèle Royaume-Uni–Rwanda), et l'externalisation des procédures uniquement, d'autre part (modèle Italie–Albanie).

Les négociations menées entre le Royaume-Uni et le Rwanda d'avril 2022 à décembre 2023 sont considérées comme le premier projet concret d'externalisation dans le domaine de l'asile en Europe (en dehors du droit de l'UE, toutefois). L'accord conclu entre les deux pays prévoyait que les procédures d'asile seraient menées par le Rwanda sur son territoire. Les personnes reconnues comme réfugiés auraient obtenu l'asile au Rwanda, tandis que les personnes déboutées auraient été renvoyées vers un pays où elles bénéficiaient d'un droit de séjour. L'accord ne précisait pas le nombre de personnes que le Rwanda aurait été tenu d'accueillir. Ce projet a fait l'objet de nombreux recours et a fini par être abandonné, sans avoir été appliqué, après le changement de gouvernement au Royaume-Uni. Ce modèle n'ayant pas été mis en œuvre, son fonctionnement et le rapport coût-efficacité sont difficiles à évaluer. Entre avril 2022 et juin 2024, la mise en place de l'accord aura coûté au gouvernement britannique 715 millions de livres sterling. Pour calculer le rapport coût-efficacité, il aurait fallu prendre en compte l'ampleur de l'effet dissuasif sur les traversées irrégulières vers le Royaume-Uni et le nombre de personnes transférées.

En novembre 2023, l'Italie et l'Albanie ont signé un protocole régissant la mise en place, sur le territoire albanais, de deux structures destinées à la conduite des procédures selon le droit italien, exploitées par les autorités italiennes aux seuls frais de l'État italien. Ces structures devaient accueillir les migrants interceptés en haute mer par les garde-côtes italiens (capacité

pays ou lorsque le demandeur s'est établi ou a séjourné dans ce pays (cf. consid. 48 du règlement). Un transit de courte durée dans le pays considéré n'est toutefois pas jugé suffisant.

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

maximale : 3000 places). L'accord prévoyait que les personnes dont la demande d'asile serait acceptée se verraient accorder une protection en Italie, les personnes déboutées étant renvoyées vers leur pays d'origine directement depuis l'Albanie ou, si cela n'était pas possible, depuis l'Italie. Dans les structures en Albanie, les procédures d'examen à la frontière auraient été exécutées en vertu du droit italien, et ce, uniquement pour les personnes provenant d'un pays d'origine sûr. La mise en œuvre de ce modèle s'est heurtée à la difficulté de définir les pays d'origine sûrs. Elle est actuellement pendante auprès des juridictions italienne et européenne. Dans l'ensemble, ce modèle n'a pas été considéré comme présentant un grand intérêt, en premier lieu parce qu'il ne prévoit pas de transfert de responsabilité vers un État tiers. Les procédures menées sur le sol albanais pourraient tout aussi bien l'être sur le territoire italien. L'extension fictive du territoire italien ne fait que poser des difficultés sur les plans logistique et juridique, et générer des coûts supplémentaires.

Les modèles Italie–Albanie et Royaume-Uni–Rwanda, ainsi que d'autres n'ayant pas dépassé la phase de planification théorique, n'ont pas été mis en œuvre, ou du moins pas sous la forme initialement prévue. Selon les auteurs de l'étude MEG, il n'est donc pas possible de tirer des conclusions fiables quant à la pertinence de tels modèles. Dans l'ensemble, il est toutefois clair que les exigences sont élevées et qu'un examen au cas par cas est nécessaire avant le transfert. S'il faut d'abord s'assurer que le transfert à l'étranger est licite et prévoir la possibilité de former un recours ayant un effet suspensif, les modèles d'externalisation perdent une partie de leur efficacité. Des doutes importants pèsent par ailleurs sur la mise en œuvre opérationnelle et pratique, en particulier quant à l'existence d'États disposés et aptes à devenir des partenaires d'externalisation qui soient prêts à coopérer de manière fiable sur le long terme, au-delà des changements de gouvernement. Il arrive aussi que le coût élevé de l'externalisation fasse l'objet de critiques (dans le cas du modèle Italie–Albanie, par ex.), même si le rapport coût-efficacité dépend de l'évolution future du nombre de demandes d'asile. Il n'est pas possible de savoir à l'avance si et, dans l'affirmative, à quel point ce nombre diminuera. Les spécialistes peinent par ailleurs à s'accorder sur le nombre de personnes qui pourraient être transférées vers des pays tiers. Certains font en particulier valoir qu'un effet dissuasif ne se ferait réellement sentir sur la migration irrégulière qu'à partir d'un nombre notable de retours. En même temps, les acteurs de terrain et ceux du monde politique ne s'attendent pas à ce que des États partenaires soient prêts à accueillir un grand nombre de personnes.

Rappelons à cet égard que le système Dublin est lui aussi un système d'externalisation : dans ce cadre, les demandes d'asile sont examinées dans un autre État Dublin plutôt qu'en Suisse. Son application est facilitée par le fait qu'il se limite à des États qui ont développé une conception commune et, dans une certaine mesure, un cadre juridique commun concernant le traitement des requérants d'asile et des réfugiés. Néanmoins, le système montre aussi que son application pose parfois des difficultés et que le transfert de responsabilité doit être examiné au cas par cas. Il va sans dire que ces difficultés se feraient très probablement sentir encore davantage en cas de collaboration avec des pays extra-européens.

2.3 Approches d'externalisation de l'exécution des renvois

Selon les auteurs de l'étude externe, les obstacles juridiques sont moindres lorsque seule l'exécution du renvoi est transférée vers un pays tiers, puisque le besoin de protection a été examiné et déclaré inexistant en amont dans le cadre de la procédure nationale. Cela n'ayant pu être vérifié faute de mise en œuvre, le fonctionnement pratique d'un tel système ne peut pas être évalué. Les États membres de l'UE se sont récemment accordés sur la possibilité d'externaliser les renvois. Les requérants d'asile déboutés qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine seraient transférés vers des centres de retour créés à cet effet en dehors des frontières européennes. Ces centres seraient établis dans des États acceptant

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

d'accueillir ces personnes à long terme, ou alors jusqu'à ce que soit possible un retour dans le pays d'origine ou dans un autre pays où le ressortissant d'un État tiers souhaite retourner volontairement. La question du type de structure (ouverte ou fermée) n'a pas encore été tranchée, ni celle de la procédure applicable si le retour dans le pays d'origine n'est pas possible. Le projet de règlement « retour » présenté par la Commission européenne en mars 2025 prévoit la création des conditions légales nécessaires à la mise en place des centres de retour, la mise en œuvre concrète incombant aux États membres. Des garanties doivent notamment être données par les pays hébergeant les centres en matière de respect du droit international et des droits humains. Quelques étapes restent donc à franchir avant que la base légale nécessaire puisse être adoptée et entrer en vigueur. La plus grande difficulté consistera à identifier les pays disposés à accueillir un centre de retour qui remplissent toutes les exigences. Les aspects géographiques joueront ici un rôle déterminant, l'objectif étant de permettre, à terme, aux personnes de rejoindre leur pays d'origine.

Les auteurs de l'étude n'excluent pas la possibilité de conclure un accord avec un État qui accepterait d'accueillir, dans des cas particuliers, les personnes qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine, mais dont le renvoi présente un intérêt politique important pour la Suisse. Le règlement européen en cours d'élaboration pourrait créer les conditions légales adéquates. Compte tenu des coûts et de la charge de travail qu'une telle procédure impliquerait, elle devrait rester exceptionnelle.

En Suisse, l'élaboration d'accords de transit sur le modèle de celui négocié avec le Sénégal en 2003 (mais non ratifié) fait actuellement l'objet de débats. Selon les auteurs de l'étude externe, cet accord ne peut pas servir de modèle pour les centres de retour, car les conditions d'application sont différentes (transit de courte durée, obligation de reprise par la Suisse si le voyage ne peut être poursuivi). Il convient par ailleurs de noter qu'un tel modèle ne produit pas d'effet si le pays d'origine refuse catégoriquement le retour sous contrainte de ses ressortissants, comme c'est le cas de l'Érythrée.

2.4 Exigences posées aux modèles d'externalisation

Les auteurs de l'étude soulignent que la planification concrète de l'externalisation, quelle que soit sa forme, doit satisfaire à plusieurs exigences. La sécurité juridique du modèle doit en particulier être garantie. Il faut également tenir compte du fait qu'un examen au cas par cas de la conformité du transfert vers un pays tiers sera toujours nécessaire. Pour rentabiliser les investissements consentis et véritablement alléger la charge pesant sur le système national d'asile, le modèle considéré doit pouvoir être appliqué et fonctionner efficacement pendant une longue période. 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 pays quant à la mise en œuvre. Rappelons que si l'accord de transit négocié avec le Sénégal a échoué, c'est essentiellement en raison du manque d'acceptation parmi la population sénégalaise. De même, c'est le changement de gouvernement au Royaume-Uni qui, à l'été 2024, a signé l'arrêt du projet d'accord avec le Rwanda. En Suisse, certains craignent que la politique d'externalisation place le pays dans une situation de dépendance vis-à-vis de certains États, voire l'expose à des manœuvres de chantage. La cohérence avec la politique étrangère suisse doit être assurée pour le choix des pays partenaires, notamment avec les principes de la coopération internationale et de la bonne gouvernance. On s'assurera par ailleurs que la politique d'externalisation n'a pas simplement pour effet de déplacer les personnes vers d'autres pays européens, par une action coordonnée avec eux. Enfin, il conviendrait de garder un œil sur le rapport coût-efficacité, même si les effets d'une externalisation des procédures ou des retours sont difficiles à évaluer a priori. À moyen et long termes, l'externalisation pourrait permettre des économies si elle induit une baisse

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

importante de la migration irrégulière. Toutefois, aucun projet n'ayant été mis en œuvre, cela n'a pas pu être démontré à ce jour. Dans tous les cas, l'effet dissuasif ne se fera effectivement sentir que si un grand nombre de personnes sont transférées vers des États tiers, ce qui n'est pas réaliste avec les modèles esquissés jusqu'ici. Lors de l'identification des pays partenaires potentiels – de préférence des États avec lesquels la Suisse a déjà tissé des relations fortes –, il conviendrait également de tenir compte des aspects géographiques, le choix de la région pouvant varier selon le modèle.

2.5 Options pour la Suisse concernant l'externalisation

L'étude se penche pour finir sur les options concrètes qui s'offrent à la Suisse si elle décide de s'engager sur la voie de l'externalisation des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois. Les auteurs recommandent – en partie pour des raisons d'utilisation parcimonieuse des fonds publics – de tester les coopérations en matière d'externalisation dans le cadre de projets pilotes, idéalement de projets de centres de retour pour les cas de renvois difficilement exécutables. Les coalitions avec des États partageant les mêmes idées doivent dans un tel cas être privilégiées. Le cas échéant, les bases légales nécessaires devront être créées. La délocalisation de tâches dans les domaines de l'asile et du retour constitue un défi particulier pour la Suisse : celle-ci ne peut offrir bon nombre des contreparties susceptibles d'inciter un pays tiers à coopérer (soutien à l'adhésion à l'UE ou à la libéralisation des visas Schengen) ou celles-ci ne sont pas réalisables pour des raisons de politique intérieure (ouverture du marché du travail par la création de voies d'accès légales, lancement de nouveaux programmes de réinstallation, etc.). La Suisse pourrait néanmoins 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 de longue durée et de l'admission sur le marché du travail pour des séjours temporaires. Une chose est sûre : sans un levier puissant, toute coopération sera pratiquement impossible.

Au vu des difficultés posées par la mise en œuvre de l'externalisation des procédures d'asile, de l'octroi d'une protection et du retour, il est d'autant plus important de prendre d'autres mesures pour assurer une gestion coordonnée et efficace du phénomène migratoire. L'accent doit être mis sur la prévention et l'endiguement de la migration irrégulière et des migrations secondaires, ce qui implique de combiner les mesures relevant de la politique intérieure, de la politique européenne et de la politique migratoire extérieure. Au niveau européen, les mesures prévues dans le nouveau pacte de l'UE sur la migration et l'asile devraient contribuer à une amélioration notable de la gestion des flux migratoires. La Suisse pourrait s'impliquer davantage en renforçant ses moyens financiers, humains et logistiques, notamment au sein des agences européennes (Frontex, AUEA). Des mesures nouvelles ou renforcées 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 une implication accrue, y compris financière, dans le domaine de la prévention et de la réduction de la migration irrégulière et des 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. Sur le plan de la politique intérieure, il s'agit avant tout d'assurer des procédures rapides et une exécution systématique des renvois.

En conclusion, 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 mouvements de fuite et la migration irrégulière. Les approches d'externalisation dans le

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

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.

3 Position du Conseil fédéral sur les options identifiées pour la Suisse

3.1 Externalisation des procédures d'asile

Les résultats de l'étude MEG montrent que, si l'externalisation des procédures d'asile est possible, elle se heurte à des obstacles substantiels et est assortie de conditions difficilement réalisables. Les obstacles juridiques et pratiques à la seule externalisation des renvois sont moindres, parce que, au moment de l'exécution du renvoi, le besoin de protection a déjà été déclaré inexistant. Avant tout transfert vers un pays tiers, il y a lieu de procéder à un examen minutieux de la situation des personnes concernées. Cet examen doit se faire sur le territoire national et être susceptible de recours. Il faut donc attendre, avant de pouvoir réaliser le transfert, que toutes les voies de droit soient épuisées, ce qui ralentit considérablement la procédure. Rappelant les difficultés qui se posent parfois dans le cadre du système Dublin, le Conseil fédéral craint que les défis à relever et les risques ne soient encore plus grands si un tel système était étendu aux pays extra-européens avec lesquels il n'existe pas de cadre juridique commun ni de conception commune concernant le traitement des requérants d'asile.

Pour ce qui concerne l'externalisation des procédures d'asile, le Conseil fédéral entend suivre attentivement les évolutions au niveau européen. Si des modèles d'externalisation pouvant être mis en œuvre dans le respect du cadre juridique, notamment en matière de protection et de droits fondamentaux des personnes transférées, voient le jour, il faudra étudier la possibilité pour la Suisse d'y participer ou de les transposer à son niveau.

Si la Suisse venait à élaborer son propre modèle, le respect des exigences mises en évidence dans l'étude MEG devrait faire l'objet d'une attention particulière (voir le point 2.4). Il faudrait non seulement respecter le cadre juridique, mais aussi prêter attention au rapport coût-efficacité. Comme le montrent les résultats de l'étude externe, l'élaboration et la mise en œuvre d'un modèle d'externalisation nécessitent des investissements considérables. Un tel système ne peut donc être rentable que s'il est appliqué sur un temps long, ce qui implique un engagement sur la durée à la fois de la Suisse et du pays partenaire. Cet engagement serait toutefois fort compromis en cas de changement de gouvernement, par exemple. Le Conseil fédéral attire par ailleurs l'attention sur le risque de dépendance vis-à-vis du pays partenaire et de pressions que celui-ci pourrait exercer, situation qu'il convient d'éviter à tout prix. Pour ce qui concerne les contreparties, celles prévues par les modèles élaborés jusqu'ici s'appliquent dans des domaines qui dépassent celui de la migration. Une comparaison avec les partenariats migratoires mis en place par la Confédération – la forme de coopération avec des États tiers la plus aboutie à ce jour – n'est possible que dans une certaine mesure. Bien que la Suisse puisse offrir des contreparties dans les domaines de la coopération économique et de l'aide au développement, ainsi que, de manière limitée, des visas ou des voies d'accès légales, elle n'a pas la même marge de manœuvre que d'autres États.

3.2 Externalisation de l'exécution des renvois

Diverses réflexions sont en cours au niveau européen et dans certains États membres de l'UE concernant l'exécution des renvois de personnes sans titre de séjour vers des États tiers, dans des centres de retour. La Suisse suit de près les évolutions concernant le projet de règlement « retour ». Elle prend une part active, sur les plans technique et politique, aux discussions menées au niveau de l'UE et aux consultations préalables avec les États qui partagent les mêmes idées qu'elle. S'il entre en vigueur, ce règlement, qui créera la base légale nécessaire

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

pour les centres de retour⁶, liera la Suisse, car elle s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen. Les États membres de l'UE pourront s'y référer pour lancer leurs projets, seuls ou en partenariat avec d'autres. Bien que la réalisation de centres de retour communs à toute l'UE soit juridiquement possible, la Commission européenne ne privilégie pas cette voie à l'heure actuelle.

En l'absence de modèles concrets et donc de retours d'expériences, le fonctionnement et l'efficacité de tels centres de retour sont pour l'instant très difficiles à évaluer. Il apparaît clairement en revanche que toutes les configurations ne sont pas adaptées. Un accord de transit sur le modèle de celui (non appliqué) négocié en 2003 entre la Suisse et le Sénégal ne produit ainsi pas d'effet si le pays d'origine refuse de réadmettre ses ressortissants. C'est le cas par exemple de l'Érythrée, ce qui a motivé la demande formulée dans la motion [23.4440 Gössi](#).

Compte tenu des évolutions en cours au niveau européen concernant la mise en place de centres de retour et des questions non tranchées qui en découlent, le Conseil fédéral entend s'intéresser de près aux projets susceptibles d'être développés dans l'UE ou dans des États européens. Si des États parviennent à mettre en œuvre, dans le respect du droit et avec efficacité, des modèles d'externalisation des retours, le Conseil fédéral voudra étudier la possibilité que la Suisse y participe en partenariat avec des pays partageant les mêmes idées qu'elle ou qu'elle lance son propre projet. L'externalisation de l'exécution des renvois, comme celle de la conduite des procédures d'asile, doit satisfaire à un certain nombre d'exigences, mises en évidence dans l'étude MEG : respect du cadre juridique, rapport coût-efficacité et durabilité, notamment (voir le point 2.4).

Le Conseil fédéral juge par ailleurs important que la Suisse appuie, lors des discussions sur le règlement « retour », la création de bases légales communes pour les centres de retour. Cette option pourrait ainsi être gardée en réserve, avec la garantie qu'un certain nombre de conditions seraient respectées par tous les États de l'UE. Le Conseil fédéral s'attend par ailleurs à ce que le nouveau règlement « retour » améliore la marge de manœuvre des États à d'autres niveaux, ce dont la Suisse pourrait tirer profit dans des domaines opportuns. Le nouveau règlement devrait notamment permettre de renvoyer, même contre leur gré, les requérants d'asile déboutés vers un pays tiers dans lequel ils ont un droit de séjour en vertu de la libre circulation des personnes⁷ – cela nécessitant toutefois l'accord du pays d'accueil. Les conditions à remplir devraient être moins strictes que pour la mise en place des centres de retour, de sorte que cette option pourrait être utilisée même pour des cas isolés.

Si la mise en œuvre de modèles d'externalisation finit par devenir une réalité, que ce soit dans le domaine des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois, le Conseil fédéral rappelle

⁶ Le règlement proposé vise à remplacer la directive « retour » en vigueur. La mise en place de centres de retour n'est qu'un des nombreux aspects qu'il couvre.

⁷ C'est notamment le cas entre les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Une personne pourrait ainsi être renvoyée non pas dans son pays d'origine, mais dans un pays voisin où sa nationalité lui confère un droit à la libre circulation. Cette pratique a déjà cours, mais nécessite, en l'état actuel du droit, l'accord de la personne concernée.

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

qu'un tel système ne saurait se substituer au système national, mais constitue au mieux une voie complémentaire.

3.3 Autres pistes

Mesures de politique intérieure

Le Conseil fédéral considère le système national d'asile et de retour comme l'élément central d'une bonne gestion des migrations, ce qui implique des procédures à la fois rapides et conformes à l'état de droit, l'intégration des personnes concernées et l'exécution systématique des renvois. La restructuration du domaine de l'asile, amorcée en 2019, visait précisément à atteindre ces objectifs. Elle a globalement porté ses fruits, mais, cinq ans après la révision de la loi sur l'asile, il y a lieu de revoir les objectifs stratégiques et de tracer de nouvelles pistes d'action dans le domaine de l'asile. C'est à cette fin que le Département fédéral de justice et police (DFJP) a commandé la stratégie Asile 2027, qui a été adoptée le 28 novembre 2025 par les représentants de la Confédération, des cantons, des communes et des villes et qui comprend une analyse externe du système suisse de l'asile, une synthèse politique des trois niveaux de l'État et un mandat politique définissant les axes stratégiques. Durant la phase de mise en œuvre, l'accent sera mis sur l'élaboration de mesures dans les sept champs d'action suivants :

- Procédure d'asile
- Coopération et engagements sur le plan international
- Hébergement, infrastructure et ressources en personnel
- Statut S
- Migration irrégulière, sécurité et exécution des renvois
- Intégration
- Collaboration, communication, contrôle et évaluation

L'adoption des résultats de la première phase marquera le lancement de la deuxième, qui consistera à préciser les axes stratégiques et à élaborer des mesures. Les trois niveaux de l'État feront le point sur l'avancement des travaux à la fin de l'année 2026.

Le Conseil fédéral est chargé, en vertu de la motion [23.3082](#) Salzmann, de présenter au Parlement une stratégie visant à augmenter sensiblement le nombre d'expulsions et de rapatriements dans les années à venir. Il étudie actuellement avec les cantons les mesures susceptibles d'améliorer encore l'exécution des renvois. La stratégie demandée devrait être publiée dans le courant de l'année 2026.

Mesures européennes

Le Conseil fédéral estime que la Suisse ne peut à elle seule atteindre des objectifs de politique migratoire. Il est donc favorable au renforcement de sa participation au système européen de gestion des migrations. En tant qu'État associé à Schengen/Dublin, la Suisse participe déjà aux mesures prises au niveau de l'UE pour gérer la migration. Le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, applicable à partir du milieu de l'année 2026, vient réformer en profondeur la politique migratoire de l'UE. La Suisse en reprendra les parties constituant un développement de l'acquis de Schengen/Dublin. Aux yeux du Conseil fédéral, il est dans l'intérêt du pays d'aller plus loin dans la mise en œuvre du pacte de l'UE sur la migration et l'asile, en particulier afin de prévenir et de freiner la migration secondaire. Le Parlement a prévu dans la loi la possibilité de participer au mécanisme de solidarité – lequel ne lie pas la Suisse –, souscrivant ainsi à la décision de

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

principe du Conseil fédéral⁸. Cette participation dépendra de la situation en matière d'asile aux niveaux européen et national, et sera subordonnée à la condition que le système de Dublin fonctionne globalement bien pour la Suisse.

La Suisse participe depuis 2016 au Bureau européen d'appui en matière d'asile, remplacé en 2022 par l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA), au mandat et aux compétences élargis. Le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la poursuite de sa participation à l'AUEA. Les négociations relatives à un nouvel arrangement avec l'UE sont en cours. L'une des missions principales de l'AUEA consiste à soutenir les États membres dont les systèmes d'asile et d'accueil sont soumis à une pression particulièrement forte. La participation de la Suisse s'est jusqu'ici traduite par des détachements d'experts. Ces interventions doivent se poursuivre, même si la Suisse souhaite garder une flexibilité maximale dans ses décisions concernant ces détachements. Il est dans l'intérêt de la Suisse que l'ensemble des États Dublin contribuent au régime d'asile européen et à la gestion efficace des flux migratoires, cela afin de garantir le bon fonctionnement du système Dublin et de réduire la charge pesant sur les régimes d'asile nationaux.

En tant qu'État associé à Schengen, la Suisse participe par ailleurs depuis 2011 à l'agence européenne Frontex, en versant des contributions et en détachant des spécialistes pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen. L'instance de coordination nationale est l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), la collaboration avec Frontex incombant au SEM dans le domaine des retours. Au cours des dernières années, la Suisse a déjà bénéficié d'un soutien accru de la part de cette agence, en particulier pour l'organisation des vols de retour, contraint (vols groupés) ou volontaire, ou pour l'offre d'aides au retour. Grâce à ce soutien, la Suisse a pu économiser quelque 2,3 millions de francs en 2024 et 3 millions de francs en 2025. Le Conseil fédéral est favorable à un renforcement de la collaboration et de l'utilisation par la Suisse de l'offre de Frontex dans le domaine des retours. Il appartient au SEM d'examiner les mesures à mettre en œuvre (utilisation de vols Frontex, augmentation du nombre de spécialistes suisses détachés, etc.). À noter que la Commission européenne prévoit une révision du règlement Frontex en 2026 afin d'adapter le mandat de l'agence aux défis croissants que posent la gestion des frontières et les retours. La Suisse participera aux discussions en tant qu'État associé à Schengen.

Toujours dans le cadre de son association à Schengen, la Suisse participe également au fonds de l'UE destiné à apporter un soutien solidaire aux États Schengen qui supportent des coûts élevés pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen⁹.

⁸ Arrêté fédéral du 26 septembre 2025 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (développements de l'acquis de Dublin/Eurodac) ; FF 2025 2902

⁹ Il s'agit actuellement de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

Dans le même cadre, elle s'emploie à faire entendre sa voix dans la politique d'octroi des visas et des retours. Elle soutient ainsi l'application rigoureuse des instruments destinés à améliorer la collaboration en matière de retours avec les pays d'origine, conformément à l'art. 25 *bis* du règlement (CE) n° 810/009 (code des visas), pour les États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, ou au mécanisme de suspension des visas prévu à l'art. 8 du règlement (UE) 2018/1806, pour les États dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Mesures de politique migratoire extérieure avec les États tiers

Par ailleurs, l'étude met en avant diverses mesures destinées à renforcer la coopération migratoire de la Suisse avec les pays d'origine ou des États tiers. En ce qui concerne la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, le Conseil fédéral rappelle que les offices du DFJP, du DFAE et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche ont pour mandat, depuis février 2011, de coordonner leurs activités afin de garantir la cohérence de la politique extérieure de la Suisse dans le domaine migratoire, ce qui se traduit notamment par des rencontres bilatérales avec les pays tiers et par la coordination systématique de projets visant à prévenir et freiner la migration irrégulière, à protéger les réfugiés et à promouvoir des solutions durables pour les personnes déplacées de force. Ces projets peuvent être mis en œuvre grâce aux fonds alloués à la politique migratoire extérieure. Ils sont financés par les ressources des offices compétents. Selon les auteurs de l'étude externe, l'utilisation des moyens, des instruments et des mesures dont disposent le SEM, la Direction du développement et de la coopération et le Secrétariat d'État à l'économie pourrait être encore mieux ciblée. Le Conseil fédéral entend examiner régulièrement et, au besoin, réajuster et cohérer encore plus l'utilisation des ressources financières au sein de la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale.

La Suisse peut défendre efficacement ses intérêts en matière de politique migratoire en affectant prioritairement certains moyens aux pays qui présentent un intérêt particulier dans ce domaine, par exemple les pays d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Moyen-Orient, en mettant en œuvre de manière ciblée des mesures sur place et en concluant davantage d'accords migratoires. Elle continuera de coordonner étroitement ses activités de politique migratoire extérieure dans le cadre de la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, afin d'accroître encore l'efficacité et la cohérence des mesures.

L'étude met également en évidence le rôle important de la politique migratoire extérieure et le potentiel qu'elle recèle pour relever les défis dans le domaine de la migration. Elle montre que certains pays, notamment le Danemark et la Suède, consacrent des moyens financiers nettement plus importants que la Suisse à leur politique migratoire extérieure. Dans le contexte actuel, caractérisé par une pression migratoire toujours élevée et par des défis majeurs dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral examinera régulièrement les moyens alloués à la politique migratoire extérieure. Il continuera en outre à appliquer l'approche pangouvernementale et à mettre en œuvre le lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire.

4 Conclusion

Le Conseil fédéral considère que, pour bien gérer le phénomène migratoire, il faut s'appuyer sur des procédures nationales d'asile efficaces et sur un retour rapide, dans leur pays, des personnes qui n'ont pas besoin d'être protégées. Ces objectifs doivent être poursuivis avec détermination à l'échelle nationale. La Suisse affiche de bons résultats en comparaison européenne, notamment grâce à la révision de 2019 de la loi sur l'asile et à une politique de retour rigoureuse, qui se traduit par un taux de retour élevé. Soucieux d'identifier les aspects à améliorer et d'agir en conséquence, le DFJP a élaboré une stratégie nationale en matière d'asile en collaboration avec des représentants de la CDAS, de la CCDJP, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses. En réponse à la motion [23.3082](#) Salzmann, la Confédération examine par ailleurs, en partenariat avec les cantons, différentes mesures visant à améliorer encore l'exécution des renvois. La Suisse n'étant cependant pas en mesure à elle seule d'atteindre des objectifs de politique migratoire, le Conseil fédéral est favorable à ce qu'elle poursuive et renforce sa participation au système européen de gestion des migrations.

Les approches visant à délocaliser dans des pays tiers des tâches telles que la conduite des procédures d'asile ou l'exécution des renvois ne suffisent pas pour répondre pleinement aux défis migratoires à venir. Même si elles ne semblent pas impossibles à mettre en œuvre sur les plans juridique et pratique, elles se heurtent à des obstacles majeurs, raison pour laquelle pratiquement aucun projet n'a été mené à bien jusqu'à présent. À ce jour, ces instruments n'ont pratiquement pas été mis à l'épreuve et leur contribution potentielle à l'allègement de la charge pesant sur le système national d'asile reste incertaine. Le nombre de transferts possibles vers un pays tiers en vertu des modèles développés jusqu'ici est relativement faible, l'État qui les ordonne se devant de disposer de structures d'asile fonctionnelles sur son territoire et de clarifier la licéité du transfert dans chaque cas. Compte tenu des changements de gouvernement pouvant survenir dans les États partenaires, et de leurs répercussions sur la coopération en matière d'asile, l'externalisation de tâches dans ce domaine ne doit pas devenir un pilier indispensable du système d'asile. Le risque de dépendance vis-à-vis des pays partenaires doit par ailleurs être soigneusement évalué. Les modèles d'externalisation ne sauraient donc se substituer aux procédures nationales, qu'ils ne peuvent que compléter, au mieux. Les investissements considérables que nécessite l'élaboration d'un projet, sur les plans financier et humain, doivent aussi être pris en considération.

Le Conseil fédéral entend continuer à suivre de près les évolutions au niveau européen. S'il apparaît à ce niveau-là qu'un projet d'externalisation peut être mis en œuvre dans le respect du droit, en adéquation avec la réalité du terrain et de manière efficace, la Suisse réexaminera la possibilité d'y participer.

L'amélioration de la gestion des flux migratoires, prévention de la migration irrégulière comprise, et l'incitation au retour des personnes qui n'ont pas besoin d'être protégées passent également par l'intensification de la coopération avec l'UE. Les instruments de la politique migratoire suisse doivent en outre permettre d'améliorer la situation dans les pays d'origine et de transit. À cet effet, les moyens alloués à la politique migratoire extérieure seront réexaminés à intervalles réguliers.