



CDDH-PTS(2025)05
17/06/2025

**COMITÉ DIRECTEUR DES DROITS HUMAINS
(CDDH)**

**GROUPE DE RÉDACTION SUR LA NOTION DE PAYS TIERS SÛR
(CDDH-PTS)**

**Résumé de l'échange de vues
tenu le 4 mars 2025
lors de la première réunion du CDDH-PTS**

1. Introduction

Lors de sa première réunion le 4 mars 2025, le CDDH-PTS a tenu un [échange de vues](#) sur la notion de pays tiers sûr avec :

- Andreas WISSNER, Représentant auprès des Institutions européennes à Strasbourg, UNHCR;
- Elisa DE PIERI, Chercheuse, Bureau régional Europe, Amnesty International ;
- Thomas STRAUB, Juriste senior, Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme

2. Résumé des discussions

Principaux points soulevés par Andreas WISSNER

- Andreas Wissner présente les normes internationales et le point de vue du UNHCR sur la notion de pays tiers sûr (PTS). Il note que la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951 sur les réfugiés) ne mentionne pas le concept de pays tiers sûr. Si les États peuvent conclure des accords avec d'autres États pour assurer une protection internationale, ces accords doivent respecter les droits des réfugiés, promouvoir la coopération internationale et renforcer le partage des responsabilités, conformément au préambule de la Convention de 1951 sur les réfugiés.
- On trouve des références au concept de PTS dans le droit souple, en particulier dans les conclusions du Comité exécutif du UNHCR (ExCom), l'organe exécutif suprême du UNHCR, composé de 110 États membres des Nations unies, dont 40 du Conseil de l'Europe.
- Les conclusions du Comité exécutif prévoient que les réfugiés et les demandeurs d'asile qui quittent irrégulièrement un pays où ils ont trouvé une protection peuvent y être renvoyés. De même, lorsqu'une personne, avant de demander l'asile, a un lien ou des liens étroits avec un autre pays, elle peut être invitée à demander l'asile d'abord dans ce pays, s'il semble juste et raisonnable de le faire.
- Le concept de PTS est explicitement inclus dans le droit de l'Union européenne (UE) (article 38 de la refonte de la directive sur les procédures d'asile de 2013 (refonte) et article 59 du nouveau règlement sur les procédures d'asile de 2024 (nouveau « APR »)). La jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) décrit les garanties contraignantes que les États doivent appliquer.
- En vertu du droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains, et conformément à la pratique générale des États, la responsabilité première en matière de protection incombe au pays dans lequel le demandeur d'asile sollicite une protection internationale. Du point de vue du UNHCR, les transferts vers des pays tiers doivent être fondés sur la coopération et le partage des responsabilités, et non sur le transfert de la charge, et les transferts vers des pays tiers doivent contribuer à l'amélioration de l'espace de protection global, que ce soit dans l'État de transfert, l'État d'accueil et/ou la région dans son ensemble.
- Dans ses Considérations juridiques de 2018, le UNHCR a identifié quatre exigences clés pour l'application du concept de PTS, à savoir :
 - 1) un lien entre le demandeur et le pays tiers ;
 - 2) le respect des normes de sécurité dans le pays tiers ;

- 3) l'effet suspensif automatique des recours contre le transfert vers le pays tiers ; et
 - 4) la désignation et l'examen appropriés des pays tiers considérés comme sûrs à cette fin.
- En ce qui concerne l'exigence de connexion, bien qu'elle ne soit pas imposée par le droit international, elle est prévue par le droit européen. Le UNHCR préconise un lien significatif qui rende la demande d'asile dans un pays tiers raisonnable et durable. Parmi les facteurs pertinents figurent les liens familiaux, la résidence antérieure ou les visites de longue durée, ainsi que les liens linguistiques, culturels ou autres liens similaires. L'objectif est de garantir des transferts viables, de réduire les mouvements irréguliers et d'éviter les « situations d'orbite ».
 - En ce qui concerne les normes de sécurité, tout transfert doit être précédé d'une évaluation individuelle garantissant que le pays tiers :
 - i) (ré)admette la personne ;
 - ii) lui donne accès à une procédure d'asile équitable et efficace et à d'autres besoins de protection internationale ;
 - iii) l'autorise à rester pendant la durée de la procédure
 - iv) lui réserve un traitement conforme à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et aux normes internationales en matière de droits humains, y compris une protection contre le *refoulement*, et
 - v) si le statut de réfugié est accordé, reconnaisse l'individu en tant que réfugié avec des droits de séjour et d'emploi légaux.

L'évaluation doit également prendre en compte les vulnérabilités spécifiques du demandeur d'asile avant tout transfert.

- En ce qui concerne l'effet suspensif automatique des recours, lorsqu'il existe un risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige que les recours aient un effet suspensif automatique. La possibilité de demander une suspension n'est pas suffisante. Compte tenu du préjudice irréversible qui peut en résulter, une demande défendable doit faire l'objet d'un examen rigoureux, et le recours doit être effectif tant en droit qu'en pratique. Le UNHCR soutient pleinement cette jurisprudence.
- En ce qui concerne la désignation et l'examen des pays tiers sûrs, le UNHCR appelle à une procédure de désignation claire, transparente et responsable. Les examens réguliers et ad hoc doivent être basés sur des critères bien définis et prendre en compte les changements graduels et soudains dans le pays désigné. Idéalement, ce processus devrait être supervisé par un organe consultatif indépendant de l'UE.
- En conclusion, Andreas Wissner souligne que les travaux du CDDH-PTS sont essentiels pour la mise à jour de la recommandation du Comité des ministres de 1997 sur le concept de PTS. L'application du concept de PTS doit être conforme à la CEDH et aux principes établis dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui sont contraignants pour tous les États contractants, y compris les États membres de l'UE en vertu du droit communautaire.

Principaux points soulevés par Elisa DE PIERI

- Elisa De Pieri examine l'impact possible sur les garanties des droits humains des récentes propositions liées au concept de PTS, y compris au sein de l'UE. Elle souligne que les pays européens s'appuient de plus en plus sur les accords avec les pays tiers pour gérer leurs obligations en vertu du droit international des réfugiés. Le concept de PTS est de plus en plus utilisé comme moyen de dissuasion pour réduire le nombre de personnes demandant l'asile en Europe, ce qui va à l'encontre de l'objet et du but de la Convention

de 1951 sur les réfugiés, qui vise à renforcer la protection des réfugiés.

- Mme De Pieri souligne que le concept de PTS est une exception en vertu du droit international des réfugiés et qu'il doit être appliqué avec des garanties procédurales et substantielles solides, en particulier pour empêcher *le refoulement* et assurer l'accès à des procédures d'asile efficaces.
- Amnesty International formule plusieurs recommandations pour garantir le respect des normes internationales. L'État de renvoi doit procéder à des évaluations individuelles de la sécurité, supporter la charge de la preuve, permettre au demandeur d'être entendu et de réfuter les affirmations de l'État de renvoi, et donner accès à un recours suspensif. Les assurances diplomatiques sont insuffisantes et ne peuvent remplacer une évaluation individuelle correcte du *non-refoulement*. L'orateur a fait référence à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment *Ilias et Ahmed c. Hongrie, M.A. et Z.R. c. Chypre*, et *T.I. c. Royaume-Uni*, qui confirment ces garanties.
- La qualité de la protection dans le pays tiers doit inclure l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, une protection au titre de la Convention de 1951 sur les réfugiés sans limitation géographique, et un traitement conforme aux normes internationales reconnues, y compris des modalités d'accueil appropriées, l'accès à la santé et à l'éducation, des garanties contre la détention arbitraire et un soutien aux personnes ayant des besoins spécifiques. Amnesty International souligne que la protection doit être à la fois efficace et durable.
- Le nouvel APR de l'UE, qui doit s'appliquer à partir de juin 2026, pose problème en raison de l'abaissement des normes de protection, notamment en ce qui concerne la résidence légale et les garanties de réadmission. Selon Amnesty International, un pays désigné comme « sûr » doit avoir ratifié tous les instruments internationaux pertinents, y compris la Convention sur les réfugiés de 1951, son Protocole de 1967 et la Convention des Nations unies contre la torture.
- Amnesty International avait mis en garde contre la pratique consistant à désigner des pays comme « sûrs », en se référant à l'affaire C-406/22 de la CJUE, qui a précisé que la « désignation partielle » d'un pays comme sûr est incompatible avec le droit de l'UE.
- Amnesty International s'oppose à l'application du concept de PTS aux mineurs non accompagnés ou en l'absence d'un lien significatif entre le demandeur et le pays tiers, notant que le simple « transit » ne constitue pas un tel lien. Des liens significatifs permettent de garantir que le transfert est durable et bénéfique à la fois pour le demandeur d'asile et pour le pays tiers, améliorant ainsi les perspectives d'intégration et réduisant les mouvements ultérieurs irréguliers. Amnesty International s'est inquiétée de la définition vague du terme « lien » dans le nouveau règlement d'application de la loi sur l'asile.
- Tout transfert de demandeurs d'asile vers un pays tiers doit être régi par des cadres juridiquement contraignants, qui permettent aux personnes concernées de contester le transfert devant un tribunal. Il doit également y avoir des garanties effectives que le pays tiers acceptera le retour de l'individu dans chaque cas individuel, au-delà des accords généraux de réadmission. Amnesty International a fait référence à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-134/23 concernant la désignation de la Turquie comme PTS malgré la suspension des réadmissions. L'affaire a mis en évidence les pièges juridiques et opérationnels de telles pratiques. La déclaration UE-Turquie de 2016 a donné lieu à des procédures complexes et longues, laissant de nombreux demandeurs d'asile dans des conditions inadéquates sur les îles grecques de la mer Égée et dans un vide juridique prolongé.
- Selon Amnesty International, l'application du concept de PTS dans les procédures d'asile ne devrait pas être obligatoire.
- Sur la base de son suivi et de ses recherches, Amnesty International constate que l'utilisation du concept de PTS au cours des dernières années a entraîné des difficultés

opérationnelles majeures et une augmentation significative des coûts des systèmes de gestion des migrations. Les ressources consacrées au renforcement des systèmes d'asile et d'accueil ont souvent été détournées au profit des contrôles aux frontières et des centres de détention dans les pays tiers.

- Amnesty International a également critiqué l'utilisation du concept de PTS comme un outil permettant de déplacer, plutôt que de partager, la responsabilité de la protection des réfugiés. Cela a conduit à des pratiques incohérentes à travers l'Europe, à des normes de protection réduites et à un risque accru de résultats arbitraires. L'extension de l'application du concept de PTS risque de décourager le développement de systèmes d'asile dans les pays tiers et de réduire leur volonté d'offrir une protection au-delà de l'Europe. Amnesty International s'est opposée aux propositions visant à établir des « centres de retour », avertissant que de telles mesures d'externalisation pourraient être incompatibles avec le droit international et présenter de sérieux risques - notamment la détention arbitraire, un accès limité aux voies de recours, des procédures d'asile inefficaces et le danger d'un *refoulement* en chaîne.
- En conclusion, Mme De Pieri souligna la nécessité de garanties plus solides et d'un véritable partage des responsabilités pour faire respecter les normes internationales de protection des réfugiés.

Principaux points soulevés par Thomas STRAUB

- Thomas Straub présente la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la notion de PTS, en soulignant les trois principaux scénarios factuels dans lesquels la Cour a examiné les transferts de demandeurs d'asile :
 - 1) les transferts en vertu du droit de l'UE (en vertu du règlement de Dublin) - lorsque l'État qui procède au transfert considère qu'un autre pays de l'UE est compétent pour examiner la demande d'asile ;
 - 2) les renvois vers un pays non-membre de l'UE sur la base de désignations nationales de PTS - comme dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, où un État voisin non-membre de l'UE est désigné comme « sûr » en droit interne ;
 - 3) les accords bilatéraux entre États - par exemple, *H.T. c. Allemagne et Grèce* et *N.S.K. c. Royaume-Uni*, ce dernier concernant une proposition de transfert au Rwanda dans le cadre d'un accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda.
- La Cour européenne des droits de l'homme a toujours soutenu que les États demeurent pleinement responsables en vertu de la CEDH, même lorsqu'ils agissent dans le cadre de la législation de l'UE. Ils doivent veiller à ce que les transferts soient conformes à la Convention, notamment en procédant à des évaluations individualisées des risques. Le règlement de Dublin ne justifie pas les renvois indiscriminés (*Sharifi et autres c. Italie et Grèce* ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC]). De même, le droit européen n'exige pas des États (i) qu'ils s'abstiennent d'évaluer le bien-fondé des demandes d'asile fondées sur l'existence d'un pays tiers sûr, ou (ii) qu'ils déclarent un autre pays (non-membre de l'UE) comme pays tiers sûr (*Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC]).
- En ce qui concerne les obligations des États en vertu de l'article 3 de la Convention, dans tous les cas impliquant l'éloignement d'un demandeur d'asile d'un État contractant vers un pays tiers intermédiaire sans examen de la demande d'asile sur le fond - que le pays d'accueil soit un État membre de l'UE ou une autre partie à la Convention - l'État d'éloignement doit évaluer de manière approfondie s'il existe un risque réel que l'individu se voie refuser l'accès à une procédure d'asile adéquate offrant une protection contre le *refoulement*. Si les garanties existantes sont insuffisantes, l'article 3 de la Convention implique l'obligation de ne pas procéder à l'éloignement (*Ilias et Ahmed* [GC]).

- En vertu de l'article 3, les États expulsants doivent également évaluer si le demandeur court un risque de mauvais traitements interdits dans le pays d'accueil, y compris de mauvaises conditions de détention ou de vie (*Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC]). Les arrêts de la Grande Chambre dans les affaires *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et *Tarakhel c. Suisse*, tous deux concernant des transferts Dublin, ont établi que de tels renvois peuvent violer l'article 3 en raison de conditions d'accueil inadéquates dans l'État de destination (*M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC]) ou de l'absence de garanties pour les personnes vulnérables, qui peuvent nécessiter des assurances individuelles de la part de l'État de destination (*Tarakhel c. Suisse* [GC]).
- Ces évaluations des risques doivent avoir lieu avant tout éloignement vers un pays tiers (*Ilias et Ahmed* [GC] ; *H.T. c. Allemagne et Grèce*). Le manquement à cette obligation procédurale au titre de l'article 3 constitue une violation de la Convention (*Ilias et Ahmed* [GC] ; *H.T. c. Allemagne et Grèce*).
- En ce qui concerne les obligations procédurales des États au titre de l'article 3, les autorités nationales appliquant le concept de PTS doivent procéder à un examen approfondi et actualisé des conditions dans le pays tiers, en particulier de l'accessibilité et de la fiabilité de son système d'asile (*Ilias et Ahmed* [GC]). Les autorités doivent agir de leur propre initiative et fonder leurs évaluations sur les faits connus au moment de l'éloignement, en recherchant toutes les informations pertinentes disponibles. Les déficiences bien documentées, telles que celles exposées dans les rapports du UNHCR, du Conseil de l'Europe ou de l'UE, sont présumées connues des autorités nationales. L'État expulsant ne peut pas se contenter de supposer que les normes de la Convention sont respectées ; il doit vérifier comment les lois sur l'asile du pays d'accueil sont appliquées dans la pratique (*Ilias et Ahmed*).
- Si la Convention n'interdit pas aux États contractants d'établir des listes de pays présumés « sûrs », une telle présomption doit être étayée dès le départ par une analyse des conditions et du régime d'asile du pays (*Ilias et Ahmed* [GC]). Les demandeurs doivent avoir la possibilité de démontrer que l'État d'accueil n'est pas un pays tiers sûr dans leur cas particulier (*Ilias et Ahmed* [GC]).
- Enfin, lorsque les demandeurs d'asile ont une « plainte défendable » selon laquelle le renvoi vers un pays tiers (sûr) les exposerait à des traitements contraires à l'article 3, ils doivent avoir accès à un recours effectif au niveau national, tant en droit qu'en pratique, conformément à l'article 13 de la Convention. Ce recours doit avoir un effet suspensif automatique pour être effectif (*M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC] ; *M.K. et autres c. Pologne*).

Discussion

- Une question est posée concernant la notion de « lien significatif » avec le pays tiers sûr - en particulier, si une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme aborde cette question ou si une telle exigence de lien découle de la jurisprudence de la Cour. M. Straub répond que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne prévoit aucune exigence de ce type et qu'il serait difficile d'en imaginer une, étant donné que les affaires portées devant la Cour le sont en vertu de l'article 3 de la Convention : la Cour examinerait si le transfert de la personne violerait cette disposition, ce pour quoi la question du lien antérieur ne serait pas pertinente. L'application des (garanties procédurales) de l'article 8 est rendue complexe par le fait que les demandeurs d'asile, en tant que tels, n'ont pas le droit de résider dans une Partie contractante. M. Straub rappelle aux participants que la Convention fixe des normes minimales en Europe et que, si le droit communautaire prévoit souvent des normes différenciées, les États sont néanmoins tenus de les respecter.

- Une autre question concerne la Recommandation de 1997 et les Lignes directrices de 2009 du Comité des Ministres sur les procédures relatives aux droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées. Il a été noté que ces instruments sont très différents - l'un étant concis et de portée étroite, l'autre plus large et plus détaillé. Cela soulève la question de la portée appropriée de l'étude du CDDH-PTS et de savoir si elle devrait suivre une approche similaire ou prendre une nouvelle direction. En réponse, M. Wissner note que si la Convention de 1951 sur les réfugiés reste la pierre angulaire du droit international des réfugiés et qu'elle est à la fois concise et détaillée, la Recommandation de 1997 reflète un contexte juridique et politique différent. À l'époque, les arrêts clés de la Cour européenne des droits de l'homme - tels qu'*Ilias et Ahmed* - n'existaient pas. Les débats autour du concept de PTS avaient déjà lieu il y a 30 ans. Le concept lui-même n'est pas nouveau ; il a été développé par des États qui se sentaient submergés par les demandeurs d'asile. Cependant, il doit toujours être interprété à travers le prisme de la Convention de 1951 sur les réfugiés, dans le but de faire progresser la protection des réfugiés et de promouvoir le partage des responsabilités.
- Les participants ont discuté de l'importance de la CEDH et de sa jurisprudence. Une question importante pour le CDDH-PTS sera d'évaluer si la recommandation de 1997 fournit toujours une orientation adéquate sur les normes contemporaines, en particulier à la lumière de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le groupe devra également examiner si la recommandation tient suffisamment compte des nouveaux développements, tels que l'utilisation du concept de PTS dans le cadre de la législation de l'UE ou des accords bilatéraux sur le PTS. Ces développements, ainsi que les nouveaux scénarios de migration impliquant un grand nombre d'individus, n'étaient peut-être pas prévus au moment de l'adoption de la recommandation en 1997.