

CDDH(2026)R104 Addendum 2
30 juin 2026

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

**Étude sur la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour de la Recommandation
n° R(97)22 du Comité des Ministres aux États membres, énonçant des lignes
directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr**

(tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 104^e réunion, 30 juin – 3 juillet 2026)

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contenu et portée de la Recommandation de 1997	3
III.	Évolution des normes pertinentes pour l'application de la notion de pays tiers sûr	6
1.	<i>Jurisprudence pertinente de la Cour</i>	7
2.	<i>Contenu et portée des Lignes directrices de 2009</i>	9
IV.	Questions examinées par le CDDH	10
1.	<i>Alignement sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour et les Lignes directrices de 2009</i>	10
1.1.	Examen de l'inclusion des arrêts pertinents rendus par la Cour après 1997	10
1.2.	Examen des Lignes directrices de 2009	11
2.	<i>Clarté et précision juridique de la Recommandation de 1997</i>	12
3.	<i>Pertinence du contexte géopolitique actuel et des différents contextes hybrides</i>	13
3.1.	Évolution du contexte migratoire et pressions migratoires systémiques	13
3.2.	Augmentation des accords bilatéraux et régionaux et externalisation de la migration	15
4.	<i>Interaction avec les développements législatifs en cours au sein de l'UE</i>	17
4.1.	Nouveau Pacte sur la migration et l'asile	17
4.2.	Nouvelles dispositions relatives au pays tiers sûr	18
5.	<i>Niveau de détail approprié pour une Recommandation sur la notion de pays tiers sûr</i>	19
V.	Conclusions	20
	ANNEXE 1	22
	ANNEXE 2	24

I. Introduction

Mandat et méthodes de travail

1. Le [mandat du CDDH pour la période 2024-2027](#) prévoit qu'il élabore une étude sur la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour de la Recommandation n° R(97) 22 du Comité des Ministres aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr (Recommandation de 1997)¹. La date pour achever cette étude est fixée au 30 juin 2026. Lors de sa 100e réunion (25-28 juin 2024), le CDDH a adopté le mandat du groupe de rédaction sur la notion de pays tiers sûr (CDDH-PTS), chargé notamment de mener des travaux préparatoires de l'étude².
2. Le CDDH-PTS a tenu au total quatre réunions entre mars 2025 et mars 2026.
3. Le CDDH-PTS a également organisé une série d'échanges de vues avec des expert-es :
 - lors de sa première réunion, avec Andreas WISSNER, alors Représentant auprès des institutions européennes à Strasbourg, UNHCR ; Elisa DE PIERI, Chercheuse, Bureau régional Europe, Amnesty International ; et Thomas STRAUB, Juriste sénior, Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme ;
 - lors de sa deuxième réunion, avec Nina BRENNAN³, Chargée de politiques, Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME), Commission européenne ; Ophélie MARREL, Présidente du Groupe de travail d'ENNHRI sur l'asile et la migration, ENNHRI, et Conseillère juridique à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ; et Eleonora TESTI, Juriste sénior, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE). En outre, le Groupe a entendu Andreas WISSNER présenter les nouvelles orientations du HCR sur « *International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum Seekers* »⁴, ainsi que Christian MOMMERS, Conseiller au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, qui présenta le nouveau rapport du Commissaire sur les « Les politiques d'externalisation de gestion de l'asile et des migrations et les droits humains »⁵ ; et
 - lors de sa troisième réunion, avec Professeur Vincent CHETAIL, Professeur de droit international et Directeur du Centre des migrations globales, Centre de gouvernance mondiale, Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, Suisse, et Professeur Dr Daniel THYM, Professeur de droit public international et européen, Directeur du Centre de recherche sur l'immigration et le droit d'asile, Université de Konstanz, Allemagne.

II. Contenu et portée de la Recommandation de 1997

4. La Recommandation de 1997 a été élaborée par le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Le CAHAR était notamment chargé de formuler des propositions pour résoudre les problèmes pratiques et juridiques auxquels étaient confrontés les états dans le domaine de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides, et d'élaborer des instruments juridiques appropriés « dans l'esprit

¹ [Recommandation n° R \(97\) 22](#) du Comité des Ministres aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr, adoptée par le Comité des Ministres le 25 novembre 1997 (« Recommandation de 1997 »). Voir Annexe 1.

² Voir [CDDH-PTS\(2025\)01](#).

³ Une représentante de la Commission européenne a également présenté des mises à jour des processus de l'UE lors de la troisième [et quatrième] réunion[s] du CDDH-PTS.

⁴ UNHCR, « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », 7 août 2025 (en anglais uniquement).

⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Les politiques d'externalisation de gestion de l'asile et des migrations et les droits humains](#) », 4 septembre 2025.

libéral et humanitaire des États membres du Conseil de l'Europe visant, entre autres, à régler la question des pays de premier asile et de l'asile territorial et à examiner les situations particulières dans les nouveaux pays d'accueil »⁶. À ce moment-là, le CAHAR reconnaissait la nécessité « de parvenir à une compréhension commune du problème des réfugiés et des demandeurs d'asile qui quittent un pays où ils avaient la possibilité de demander, ou avaient déjà trouvé, une protection »⁷.

5. La Recommandation de 1997 s'inspirait notamment de la résolution sur les « pays tiers d'accueil », les lignes directrices établies par les Ministres des États membres des Communautés européennes chargés de l'immigration en 1992⁸, et les dispositions pertinentes de la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (Convention de Dublin)⁹ et des conclusions n° 15 (XXX) de l'ExCom sur les réfugiés sans pays d'asile¹⁰ et n° 58 (XL) sur les problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile déplaçant de manière irrégulière depuis un pays où ils avaient déjà trouvé protection¹¹.

6. Selon l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997¹², l'objectif de la Recommandation de 1997 est d'indiquer les conditions dans lesquelles un pays peut être considéré comme sûr afin d'offrir une protection appropriée et effective aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui en ont besoin, et à garantir que les demandeurs d'asile aient une possibilité de voir leur demande examinée par un état. Dans chaque cas individuel, le pays tiers doit remplir tous les critères qui le qualifient de pays tiers sûr pour le demandeur d'asile¹³.

7. Le préambule de la Recommandation de 1997 rappelle les principes relatifs à l'asile énoncés dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention), la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial et la Déclaration du Conseil de l'Europe relative à l'asile territorial, ainsi que l'importance de l'application pleine et entière de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés¹⁴ (Convention des réfugiés de 1951) et au Protocole relatif au statut des réfugiés¹⁵ (Protocole de 1967). Il reconnaît également la complexité croissante des questions d'asile dans les États membres et l'importance de convenir de principes communs concernant certains aspects liés à l'asile, et prend note du problème des demandeurs d'asile envoyés successivement d'un État à un autre sans que leur demande d'asile soit examinée. Il souligne la nécessité d'assurer une protection suffisante et effective aux personnes qui en ont besoin¹⁶.

8. Selon le préambule de la Recommandation de 1997, « lorsqu'un État membre estime que le demandeur d'asile doit solliciter l'asile dans le premier pays ou le suivant où il a eu la possibilité de le faire et que le demandeur d'asile doit être expulsé vers ce pays ou envoyé

⁶ [Exposé des motifs](#) de la Recommandation n° R (97) 22 du Comité des Ministres aux États membres, Lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr (« Exposé des motifs de la Recommandation de 1997 »), paragraphe 1.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 2.

⁸ [Résolution du Conseil du 30 novembre 1992](#) sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil (« Résolution de Londres ») (non disponible en français).

⁹ [Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des communautés européennes](#), 15 juin 1990.

¹⁰ [Conclusion n° 15 \(XXX\) du Comité exécutif](#) : Réfugiés sans pays d'asile, 1979.

¹¹ [Conclusion n° 58 \(XL\) du Comité exécutif](#) : Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée, 1989.

¹² Voir Annexe 2.

¹³ [Exposé des motifs](#) de la Recommandation de 1997, paragraphe 7.

¹⁴ [Convention relative au statut des réfugiés](#), adoptée le 28 juillet 1951 (« Convention des réfugiés de 1951 »).

¹⁵ [Protocole relatif au statut des réfugiés](#), adopté le 18 novembre 1966 (« Protocole de 1967 »).

¹⁶ [Recommandation de 1997](#), préambule.

vers un autre pays », il convient de définir les conditions dans lesquelles un tel pays peut être considéré comme sûr pour le demandeur d'asile¹⁷.

9. Les lignes directrices adoptées dans la Recommandation de 1997 énumèrent quatre critères cumulatifs permettant de déterminer si un pays pourrait être considéré comme un pays tiers sûr aux fins du renvoi d'un demandeur d'asile¹⁸ :

- a. le pays tiers respecte les normes internationales des droits humains relatives à l'asile, telles qu'établies dans les instruments universels et régionaux, y compris le respect de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 précise que ces normes doivent correspondre à celles énoncées dans les instruments applicables relatifs aux droits humains énumérés au premier paragraphe du préambule de la Recommandation de 1997 (voir ci-dessus, paragraphe 7 de la présente étude). Il indique également que les États membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation non seulement de respecter l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sur leur propre territoire, mais aussi de s'abstenir d'envoyer des personnes vers des États où elles risqueraient de subir un traitement contraire aux articles pertinents de la Convention, que l'État de destination soit ou non partie à la Convention¹⁹.
- b. le pays tiers respecte les principes internationaux relatifs à la protection des réfugiés tels qu'énoncés dans la Convention des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967, en particulier le principe de non-refoulement. L'Exposé des motifs de la Recommandation de 1997 précise en outre qu'un État tiers est tenu de respecter les principes de protection internationale, même s'il n'est pas partie à la Convention des réfugiés de 1951 ni à son Protocole de 1967, en particulier le principe de non-refoulement tel que formulé à l'article 33 de la Convention des réfugiés de 1951²⁰.
- c. le pays tiers assure une protection effective contre le refoulement et offre la possibilité de demander et de bénéficier de l'asile. Selon l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997, la « protection effective » vise en premier lieu la sécurité personnelle du demandeur d'asile. Ce critère est lié à la disposition figurant dans le préambule selon laquelle les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de voir leur demande examinée par un état²¹.
- d. le demandeur d'asile a déjà obtenu une protection effective dans le pays tiers ou a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire de ce pays, d'entrer en contact avec ses autorités pour demander une protection avant de se rendre dans l'État membre où il a demandé asile ou, en raison de circonstances personnelles, y compris des relations antérieures avec ce pays, il existe une preuve manifeste attestant de l'admissibilité du demandeur d'asile dans ce pays. L'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 note que ces trois conditions sont alternatives²², et qu'il suffit qu'au moins l'une d'entre elles soit remplie. Il précise en outre ces conditions comme suit :
 - i. Le demandeur d'asile a déjà obtenu une protection effective dans le pays tiers et cette protection, définie comme garantissant la sécurité personnelle du demandeur d'asile, demeure disponible lors de son retour dans ce pays.
 - ii. Le demandeur d'asile a eu la possibilité, avant son arrivée dans l'État membre, de contacter les autorités du pays tiers afin d'y demander une protection. La Recommandation ne prescrit pas la durée ni la nature du séjour ou du transit dans le pays tiers, soulignant que les États membres ont des dispositions légales différentes ou n'ont pas de dispositions légales à cet égard.

¹⁷ [Recommandation de 1997](#), préambule.

¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 1.

¹⁹ [Exposé des motifs](#) de la Recommandation de 1997, paragraphe 11.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 12.

²¹ *Ibid.*, paragraphe 13.

²² *Ibid.*, paragraphe 14, i), ii) et iii).

- iii. Il est estimé que le demandeur d'asile sera réadmis dans le pays tiers en raison de sa situation personnelle, y compris ses liens antérieurs avec ce pays, qui peuvent inclure, par exemple, un titre de séjour en cours de validité ou des liens familiaux étroits. Certains États considèrent que, si tous les autres critères énoncés aux paragraphes 1. a. à c. sont remplis, ces circonstances personnelles constituent une preuve manifeste de l'admissibilité dans un autre pays. Ces circonstances sont jugées comme des motifs suffisants pour envoyer le demandeur d'asile dans ce pays.

10. La Recommandation de 1997 invite les États à adopter des procédures permettant d'informer le demandeur d'asile et, dans la mesure où cela est nécessaire et conformément à la législation existante en matière de protection des données, ou, en l'absence d'une telle législation, avec le consentement du demandeur d'asile, les autorités du pays tiers que, lorsqu'un pays est considéré comme sûr au regard des conditions susmentionnées, les demandes d'asile ne sont généralement pas examinées au fond²³. L'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 précise que cette disposition vise à éviter que le demandeur d'asile renvoyé vers un pays tiers ne soit considéré comme un demandeur d'asile débouté dans le pays d'envoi et, de ce fait, traité comme tel²⁴.

11. L'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 ajoute que les lignes directrices ne font pas du consentement de l'état tiers concerné une condition préalable au renvoi. Toutefois, les situations d'« expulsion successives » et de « réfugiés en orbite » doivent être évitées, car elles peuvent constituer une menace pour la sécurité personnelle du demandeur d'asile et, dans de tels cas, être incompatibles avec le principe de protection effective²⁵.

12. Enfin, l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 souligne que la Recommandation ne traite pas du « partage des responsabilités » ni des problèmes rencontrés par les pays de transit, et qu'aucune de ses dispositions n'empêche les États membres d'accorder des droits ou avantages plus étendus aux demandeurs d'asile et aux réfugiés²⁶.

III. Évolution des normes pertinentes pour l'application de la notion de pays tiers sûr

13. En 2022, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Recommandation 2238 (2022) sur les « Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile ». L'APCE a recommandé au Comité des Ministres de « réexamine[r] cette recommandation [de 1997] à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme » (Cour), d'« élabore[r] de nouvelles normes pour permettre aux États membres d'améliorer leur évaluation de la sûreté des pays tiers », de « les mett[r]e régulièrement à jour en fonction des évolutions juridiques à venir et de la jurisprudence » et d'« envisage[r] d'établir des normes relatives au transfert, au retour et à la réadmission des demandeurs d'asile et des réfugiés, en tenant dûment compte de la protection effective des droits humains que leur confère la [Convention] et de leur droit de demander l'asile en vertu du droit international des réfugiés »²⁷.

²³ [Recommandation de 1997](#), paragraphe 2.

²⁴ [Exposé des motifs de la Recommandation de 1997](#), paragraphe 15.

²⁵ *Ibid.*, paragraphe 16.

²⁶ *Ibid.*, paragraphes 17-18.

²⁷ [Recommandation 2238 \(2022\) de l'APCE](#), adoptée le 12 octobre 2022, paragraphes 2.1 et 2.2.

14. En réponse, le Comité des Ministres a reconnu en 2023 qu'il y avait eu de nombreuses évolutions juridiques depuis l'adoption de la Recommandation de 1997, notamment des normes pertinentes pour l'application de la notion de pays tiers sûr, telles que les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2009 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées (Lignes directrices de 2009)²⁸. En outre, le Comité des Ministres a noté que depuis l'adoption de la Recommandation de 1997, la Cour a examiné des affaires où les demandeurs d'asile avaient été envoyé dans des pays tiers²⁹. Le Comité des Ministres a estimé que ces normes pourraient servir de base à une étude sur la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour de la Recommandation de 1997. Le Comité des Ministres a invité la CDDH à entreprendre cette tâche, en tenant également compte de la Recommandation de l'APCE concernant les normes relatives au transfert, au retour et à la réadmission des demandeurs d'asile³⁰.

1. Jurisprudence pertinente de la Cour

15. Depuis l'adoption de la Recommandation de 1997, la Cour a rendu plusieurs arrêts clés sur l'application de la notion de pays tiers sûr, clarifiant et précisant les obligations des États en vertu de la Convention lorsqu'ils appliquent cette notion.

16. S'agissant de l'article 3 de la Convention, la Cour a examiné des affaires portant sur l'éloignement d'un demandeur d'asile vers un pays tiers, sans que le bien-fondé de sa demande de protection ait été préalablement examiné par les autorités nationales de l'État partie concerné.³¹ Dans les circonstances des affaires en question, la Cour a indiqué qu'elle devait vérifier si les autorités nationales avaient examiné de manière approfondie si les requérants auraient accès à une procédure d'asile adéquate dans le pays tiers et à des garanties suffisantes contre leur renvoi direct ou indirect vers leur pays d'origine sans une évaluation appropriée des risques auxquels ils pourraient être exposés en cas de violation de leurs droits au titre de l'article 3 de la Convention.³² S'il est établi que les garanties existantes à cet égard sont insuffisantes, l'article 3 implique l'obligation de ne pas renvoyer la personne vers le pays tiers concerné.³³ Les États doivent également s'assurer que la personne renvoyée vers le pays tiers ne sera pas exposée à un risque réel de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, en violation de l'article 3, dans ce pays. Cette évaluation doit précéder le renvoi vers le pays tiers.³⁴

17. La Cour a en outre précisé que les États sont responsables de l'évaluation des risques dans le pays tiers, y compris des violations potentielles de l'article 3 en raison de conditions d'accueil ou de vie inadéquates pour les demandeurs d'asile, des conditions de détention³⁵ et de l'absence de garanties individuelles pour les personnes particulièrement vulnérables qui

²⁸ [Réponse du Comité des ministres à la Recommandation 2238 \(2022\)](#), intitulée « Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile », adoptée le 29 novembre 2023, paragraphe 2, citant les [Lignes directrices du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées](#), adoptées le 1er juillet 2009 (« Lignes directrices de 2009 »).

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 2.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 3.

³¹ Voir *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], requête n° 47287/15, 21 novembre 2019, points 134 et 139 à 141 ; *Sherov et autres c. Pologne*, requêtes nos 54029/17 et 3 autres, 4 avril 2024, paragraphes 43 à 45 ; et *M.A. et Z.R. c. Chypre*, requête n° 39090/20, 8 octobre 2024, paragraphe 90.

³² Voir *M.A. et Z.R. c. Chypre*, op. cit., paragraphe 90.

³³ Voir *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], op. cit., paragraphe 134.

³⁴ Voir *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], op. cit., paragraphe 137, et *H.T. c. Allemagne et Grèce*, requête n° 13337/19, 15 octobre 2024, paragraphe 137 à 140.

³⁵ Voir *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], op. cit., paragraphe 131 ; voir *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, op. cit., paragraphes 362-36 ; voir également *H.T. c. Allemagne et Grèce*, op. cit., paragraphe 139 (non disponible en français).

ont besoin d'une protection spécifique³⁶. Ces évaluations des risques doivent être réalisés avant tout transfert vers un pays tiers, et le non-respect de cette obligation procédurale constitue une violation de la Convention³⁷.

18. La Cour a précisé les obligations procédurales des États en vertu de l'article 3, en soulignant que, lors de l'application de la notion de pays tiers sûr, l'État qui procède à l'envoi doit :

- « procéder à un examen minutieux des conditions applicables dans le pays tiers concerné et, en particulier, de l'accessibilité et de la fiabilité de son système d'asile »³⁸,
- « procéder d'office, sur la base des conditions du moment, à une appréciation, notamment, de l'accessibilité et du fonctionnement du système d'asile du pays de destination ainsi que des garanties qu'il offre dans la pratique » et que « [l]es autorités internes doivent se livrer à cet exercice en s'appuyant principalement sur les faits connus d'elles au moment de l'expulsion, mais elles ont également l'obligation de rechercher à cet effet toutes les informations pertinentes généralement disponibles »³⁹. La Cour a en outre précisé que l'État à l'origine de l'envoi « ne peut pas simplement présumer que le demandeur d'asile, une fois dans le pays tiers de destination, sera traité conformément aux standards conventionnels. Il doit au contraire s'enquérir de la manière dont les autorités de ce pays appliquent en pratique la législation en matière d'asile »⁴⁰ ;
- veiller à ce que le renvoi des demandeurs d'asile vers un pays tiers ne viole pas l'article 3 du fait qu'ils ne seraient pas assurés d'avoir accès à des structures d'accueil adaptées à leurs vulnérabilités spécifiques, ce qui peut nécessiter que l'État d'origine obtienne des garanties individuelles de la part de l'État d'accueil à cette fin ⁴¹; et
- veiller à ce que les demandeurs d'asile se soient vu offrir une « possibilité suffisante » de démontrer que le pays tiers n'est pas un pays tiers sûr dans leur cas⁴² et lorsque les demandeurs d'asile ont un « grief défendable » selon lequel leur éloignement vers un pays tiers les exposerait à un traitement contraire à l'article 3, ils doivent avoir accès à un recours effectif au niveau national, tant en droit qu'en pratique. La Grande Chambre a estimé qu'en cas « de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque réel de traitement contraire à l'article 3, [...] elle requiert également que les intéressés disposent d'un recours suspensif de plein droit »⁴³.

19. Par ailleurs, la Cour a constamment jugé que les États parties à la Convention qui sont également États membres de l'UE demeurent pleinement responsables au titre de la Convention, même lorsqu'ils agissent en vertu du droit de l'UE ou sur la base d'accords bilatéraux. Pour les États parties de la Convention qui sont également liés par le droit de

³⁶ Voir [Tarakhel c. Suisse](#) [GC], requête n° 29217/12, 4 novembre 2014, paragraphes 100 à 122 ; voir également [Ali et autres c. Suisse et Italie](#), requête n° 30474/14, 4 octobre 2016, paragraphe 32 (non disponible en français) ; [Ojei c. Pays-Bas](#), requête n° 64724/10, 14 mars 2017, paragraphes 35, 40 à 43 (non disponible en français).

³⁷ Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphes 163-164 ; [H.T. c. Allemagne et Grèce](#), *op. cit.*, paragraphe 140 (non disponible en français).

³⁸ Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 139, citant [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), *op. cit.*, paragraphes 344-359 et 365-368.

³⁹ Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 141, citant [Sharifi c. Autriche](#), requête n° 60104/08, 5 décembre 2013, paragraphes 31 et 32 (non disponible en français).

⁴⁰ Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 141, citant [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), *op. cit.*, paragraphe 359.

⁴¹ Voir [Tarakhel c. Suisse](#) [GC], *op. cit.*, paragraphes 100 à 122.

⁴² Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 148. Voir également [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), *op. cit.*, paragraphe 352, qui stipule qu'« il n'y a pas lieu de faire peser toute la charge de la preuve sur le requérant ».

⁴³ [M.K. et autres c. Pologne](#), requêtes n° 40503/17, 42902/17 et 43643/17, 23 juillet 2020, paragraphe 143. Voir aussi [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Thomas Straub.

l'Union européenne applicable, ils doivent veiller à ce que les transferts soient conformes à la Convention ; le Règlement de Dublin ne saurait justifier des éloignements indiscriminés⁴⁴.

20. La Convention n'interdit pas aux États parties à la Convention d'établir des listes de pays présumés sûrs. Toutefois, toute « présomption qu'un pays donné est « sûr », dès lors qu'elle sert de fondement à une décision concernant un demandeur d'asile, doit être suffisamment étayée en amont par une analyse de la situation qui règne dans le pays et, en particulier, du système d'asile qui y est en vigueur ».⁴⁵

2. Contenu et portée des Lignes directrices de 2009

21. Le Comité des Ministres a adopté les Lignes directrices de 2009 en invitant les États membres à en assurer une large diffusion auprès de toutes les autorités nationales intervenant dans les différentes étapes des procédures d'asile accélérées, y compris celles chargées du retour des ressortissants étrangers⁴⁶. Les Lignes directrices de 2009 sont fondées sur les garanties énoncées dans la Convention et sur l'obligation des États, quel que soit le type de procédure d'asile qu'ils appliquent, de se conformer aux normes internationales et européennes en la matière. Elles rappellent également la jurisprudence pertinente de la Cour ainsi que les recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et du Comité des Nations Unies contre la torture (CAT).⁴⁷

22. Les Lignes directrices de 2009 comprennent une section consacrée à la notion de pays tiers sûr. Elles prévoient que des critères spécifiques doivent être respectés lors de l'application de cette notion, à savoir :

- le pays tiers a ratifié et mis en œuvre la Convention des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 ou applique des normes juridiques équivalentes, ainsi que d'autres traités internationaux pertinents en matière de droits humains ;
- le principe de non-refoulement est effectivement respecté ;
- le demandeur d'asile concerné a accès, en droit et en pratique, à une procédure d'asile complète et équitable dans le pays tiers afin de déterminer son besoin de protection internationale ; et
- le pays tiers accepte le demandeur d'asile⁴⁸.

23. Les Lignes directrices de 2009 prévoient que tous les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité effective de réfuter la présomption de sûreté du pays tiers. En outre, l'application de la notion de pays tiers sûr ne décharge pas un État de ses obligations en vertu de l'article 3 de la Convention, qui interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants⁴⁹.

24. En outre, les Lignes directrices de 2009 comprennent une section consacrée aux personnes vulnérables et cas complexes. Cette section stipule, entre autres, que la vulnérabilité de certaines catégories de personnes, telles que les mineurs/enfants non accompagnés et/ou séparés, les victimes de torture, de violences sexuelles ou de traite et les

⁴⁴ Voir [Sharifi et autres c. Italie et Grèce](#), requête n° 16643/09, 21 octobre 2024 paragraphe 224, renvoyant à [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#) [GC], requête n° 27765/09, 23 février 2012, paragraphe 179 ; [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#) [GC], *op. cit.*, paragraphes 338-340. En ce qui concerne plus particulièrement les accords bilatéraux, voir [M.A. et Z.R. c. Chypre](#), requête n° 39090/20, 8 octobre 2024, paragraphe 91 (en anglais uniquement), renvoyant à l'affaire [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 129. Voir également [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Thomas Straub.

⁴⁵ Voir [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) [GC], *op. cit.*, paragraphe 152.

⁴⁶ [Lignes directrices de 2009](#), préambule, paragraphe 1.

⁴⁷ *Ibid.*, préambule.

⁴⁸ *Ibid.*, VI. Concept de pays tiers sûr, paragraphe 1.

⁴⁹ *Ibid.*, VI, paragraphes 2-3.

personnes atteintes d'une incapacité mentale et/ou physique, devrait être dûment prise en compte lors de la décision d'appliquer ou non des procédures d'asile accélérées. Les procédures d'asile accélérées peuvent inclure l'application de la notion de pays tiers sûr. Dans le cas des enfants, leur intérêt supérieur est primordial. Les Lignes directrices de 2009 soulignent également que les obligations internationales en matière de droits humains relatives aux droits des groupes vulnérables spécifiques doivent être dûment prises en compte lors de l'application des procédures d'asile accélérées et dans la manière dont elles sont appliquées⁵⁰.

IV. Questions examinées par le CDDH

25. Le CDDH discute de la portée de ses travaux et identifie cinq questions à examiner :

- (1) l'alignement de la Recommandation de 1997 et de l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour et les Lignes directrices de 2009 ;
- (2) la clarté et la précision juridique de la Recommandation de 1997 et de l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997 ;
- (3) la pertinence des contextes géopolitiques et hybrides actuels ;
- (4) l'interaction avec les développements législatifs en cours au sein de l'UE ; et
- (5) le niveau de détail approprié pour une Recommandation sur la notion de pays tiers sûr.

26. Afin d'évaluer la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour, le CDDH examine chacun de ces points.

1. Alignement sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour et les Lignes directrices de 2009

27. Le CDDH examine le contenu de la Recommandation de 1997 à la lumière de la jurisprudence de la Cour postérieure à 1997 et des Lignes directrices de 2009. Le CDDH considère que depuis l'adoption de la Recommandation de 1997, la jurisprudence de la Cour a évolué et que les Lignes directrices de 2009 ont été adoptées, ces deux éléments ayant un impact sur l'application de la notion de pays tiers sûr. Le CDDH estime que ces développements sont pertinents pour toute évaluation de la nécessité de mettre à jour la Recommandation de 1997 et/ou l'exposé des motifs de la Recommandation de 1997, ainsi que pour tout travail ultérieur si la Recommandation et/ou son exposé des motifs devaient être mis à jour.

1.1. Examen de l'inclusion des arrêts pertinents rendus par la Cour après 1997

28. Le CDDH examine d'abord si les arrêts pertinents rendus par la Cour après 1997 et contenant des obligations procédurales sont suffisamment pris en compte dans la Recommandation de 1997.

29. Les deux experts universitaires consultés par le CDDH-PTS ont discuté de la possibilité d'actualiser le texte de la Recommandation afin de le mettre en conformité avec l'évolution de la jurisprudence de la Cour. L'un d'eux a estimé qu'une révision serait utile pour codifier et refléter les nombreux développements intervenus devant la Cour, ainsi que pour clarifier les principes directeurs à la lumière de la pratique ultérieure⁵¹. L'autre expert, soulignant que le débat porte sur des domaines politiquement sensibles et juridiquement

⁵⁰ *Ibid*, III. Personnes vulnérables et cas complexes, paragraphes 1-3.

⁵¹ Voir [CDDH-PTS\(2026\)01](#), Discussions (avis du professeur Vincent Chetail).

controversés, a fait remarquer qu'une mise à jour pourrait avoir un impact très limité sur les États membres de l'UE. S'il a reconnu qu'une mise à jour pourrait être utile pour les États non membres de l'UE et permettre de rendre compte des évolutions de manière cohérente et analytique, il a toutefois émis des doutes quant à la valeur ajoutée d'une telle mise à jour⁵².

30. Le CDDH reconnaît qu'une question importante est de savoir si la Recommandation de 1997 continue de fournir des orientations adéquates sur les standards contemporains, en particulier à la lumière de l'évolution de la jurisprudence de la Cour⁵³.

31. Le CDDH constate que la Recommandation a été adoptée en 1997, soit près de trente ans avant que certains développements pertinents ne surviennent dans la jurisprudence de la Cour et qu'un certain nombre de jugements aient été rendus depuis lors par la Cour concernant l'application de la notion de pays tiers sûr (voir ci-dessus, Section III., 1. de la présente étude)⁵⁴.

32. Le CDDH observe en outre que la Recommandation de 1997 fournit des orientations sur des principes généraux et des critères applicables à la notion de pays tiers sûr⁵⁵, tandis que la jurisprudence ultérieure de la Cour a clarifié les obligations procédurales et les garanties liées aux droits des personnes en vertu de la Convention, y compris des orientations supplémentaires à l'intention des États membres sur la manière de garantir des recours et des garanties efficaces et sur l'application de l'exigence de « protection spéciale » dans le contexte des personnes particulièrement vulnérables⁵⁶.

33. Le CDDH note également qu'au moment de la préparation de la présente étude, plusieurs affaires sont en cours devant la Cour qui pourraient être pertinentes pour l'application de la notion de pays tiers sûr et pourraient fournir des orientations potentielles aux États parties à la Convention⁵⁷.

1.2. Examen des Lignes directrices de 2009

34. Le CDDH note que la Recommandation de 1997 a été adoptée plus d'une décennie avant l'adoption des Lignes directrices de 2009.

35. Alors que la Recommandation de 1997 contient un ensemble de principes généraux et de critères applicables au concept de pays tiers sûr en particulier, les Lignes directrices de 2009 fournissent des orientations sur le thème plus large des procédures d'asile accélérées, abordant le concept de pays tiers sûr dans ce contexte (voir ci-dessus, Section III., 2. de la présente étude). En particulier, les Lignes directrices de 2009 fournissent des détails supplémentaires, notamment sur la possibilité de réfuter la présomption de sûreté. Le CDDH reconnaît que, contrairement à la Recommandation de 1997, les Lignes directrices de 2009 traitent explicitement des personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés et/ou séparés et les enfants, les victimes de torture, de violences sexuelles ou de traite, ainsi que les personnes atteintes d'une incapacité mentale et/ou physique, dont la vulnérabilité doit être dûment prise en compte et, dans le cas des enfants, dont leur intérêt supérieur est primordial.

⁵² Voir [CDDH-PTS\(2026\)01](#), Points clés soulevés par le professeur Daniel Thym.

⁵³ Voir [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Discussions.

⁵⁴ Voir [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Thomas Straub.

⁵⁵ Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Christian Mommers, qui a qualifié les principes contenus dans la Recommandation de 1997 de « généraux ». Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#) Points clés soulevés par Andreas Wissner, qui a décrit la Recommandation de 1997 d'instrument « de haut niveau ».

⁵⁶ Voir [Tarakhel c. Suisse](#) [GC], op. cit., paragraphe 118-119 citant *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, op. cit., paragraphe 251 et [Popov c. France](#), requêtes n°s 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012, paragraphes 91 et 102.

⁵⁷ [R.A. et autres c. Pologne](#), requête n° 42120/21, déposée le 20 août 2021 et communiquée le 27 septembre 2021 ; [H.M.M. et autres c. Lettonie](#), requête n° 42165/21, déposée le 20 août 2021 et communiquée le 3 mai 2022 ; [C.O.C.G. et autres c. Lituanie](#), requête n° 17764/22, déposée le 8 avril 2022 et communiquée le 2 décembre 2022.

2. Clarté et précision juridique de la Recommandation de 1997

36. Le CDDH examine si le texte de la Recommandation de 1997 est suffisamment clair et juridiquement précis pour ses principaux destinataires.

37. Tout d'abord, le CDDH examine le contenu des paragraphes 1.a à 1.d de la Recommandation de 1997⁵⁸. Le CDDH note que la Recommandation de 1997 énonce des critères cumulatifs pour l'application de la notion de pays tiers sûr, notamment :

- le respect par le pays tiers :
 - o les normes internationales relatives aux droits humains en matière d'asile telles qu'elles sont énoncées dans les instruments universels et régionaux, y compris l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
 - o les principes internationaux relatifs à la protection des réfugiés, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention des réfugiés 1951 et son Protocole additionnel de 1967 ;
 - o le droit de demander et de bénéficier de l'asile ; et
 - o le principe de non-refoulement, avec une protection effective contre le refoulement ;
- le demandeur d'asile ayant obtenu une protection effective ou ayant eu la possibilité de demander une protection dans le pays tiers ou à ses frontières, ou s'il existe des preuves manifestes de l'admissibilité du demandeur d'asile dans le pays tiers en raison de sa situation personnelle.

38. Le CDDH note l'orientation distincte de chaque paragraphe. À savoir, le paragraphe 1.a. exige le respect des droits humains pertinents en matière d'asile par le pays tiers, y compris l'interdiction des mauvais traitements ; le paragraphe 1.b. exige le respect de principes spécifiques en vertu du droit international relatif aux réfugiés, notamment la protection contre le refoulement ; et le paragraphe 1.c. exige que la protection accordée au demandeur d'asile soit effective et fait référence à la possibilité de demander et de bénéficier de l'asile dans le pays tiers. Enfin, le CDDH estime que le paragraphe 1.d fait mention de trois conditions alternatives, dont l'une traite de la question de l'admissibilité ou de la réadmission des demandeurs d'asile dans le pays tiers ou à sa frontière, à la lumière de leur situation personnelle.

⁵⁸ Les paragraphes 1.a à 1.d de la Recommandation de 1997 sont libellés comme suit :

1. Afin de déterminer si un État est un pays tiers sûr dans lequel un demandeur d'asile peut être envoyé, il faudrait vérifier que toutes les conditions suivantes soient remplies dans chaque cas:

- a. respect par le pays tiers des normes internationales des droits de l'homme relatives à l'asile, telles qu'elles sont fixées par les instruments universels et régionaux, y compris le respect de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- b. respect par le pays tiers des principes internationaux régissant la protection des réfugiés, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, eu égard en particulier au principe de non-refoulement;
- c. le pays tiers assurera une protection effective contre le refoulement et la possibilité de demander l'asile et d'en bénéficier;
- d. une protection effective a déjà été accordée au demandeur d'asile dans le pays tiers, ou il a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire du pays tiers, d'entrer en contact avec les autorités de ce pays pour y solliciter une protection avant de se rendre dans l'État membre où il a demandé asile, ou le demandeur d'asile, en raison de sa situation personnelle, notamment de ses relations antérieures avec le pays tiers, peut être admis dans le pays tiers sur la base d'une preuve manifeste.

39. Deuxièmement, le CDDH examine le contenu du paragraphe 2 de la Recommandation de 1997⁵⁹. Le CDDH estime que ce paragraphe est clair et principalement procédural. Il vise à renforcer la transparence en garantissant que tant la personne concernée que le pays tiers vers lequel elle doit être envoyée soient conscients que l'application de la notion de pays tiers sûr signifie que les autorités de l'État d'envoi n'ont pas examiné la demande de protection internationale de la personne concernée sur le fond.

40. Au vu de ce qui précède, le CDDH convient également que les principaux destinataires de la Recommandation de 1997 sont les autorités nationales. Par conséquent, le CDDH considère que, compte tenu de la familiarité des autorités nationales avec la notion de pays tiers sûr et son application, le libellé de la Recommandation de 1997 reste suffisamment clair pour ses principaux destinataires.

3. Pertinence du contexte géopolitique actuel et des différents contextes hybrides

41. Le CDDH reconnaît que le contexte migratoire a considérablement évolué et que des changements majeurs sont intervenus dans le paysage migratoire depuis l'adoption de la Recommandation de 1997. Le CDDH considère que les situations factuelles et les évolutions juridiques suivantes sont pertinentes pour analyser le contexte actuel et évaluer la nécessité d'une mise à jour : (1) les changements dans le contexte migratoire et les pressions migratoires systémiques ; et (2) l'augmentation des accords bilatéraux et régionaux et l'externalisation de la gestion des migrations. Le CDDH note également que, dans sa jurisprudence, la Cour a pris en considération et évalué les changements factuels et le contexte plus large qui caractérisent les flux migratoires actuels.⁶⁰ Le CDDH estime que ces changements dans le contexte migratoire et les mesures choisies par les États membres pour contrôler les flux migratoires sont pertinents pour toute évaluation de la nécessité de mettre à jour la Recommandation de 1997 et/ou son exposé des motifs, ainsi que pour tout travail ultérieur du CDDH dans ce domaine.

3.1. Évolution du contexte migratoire et pressions migratoires systémiques

42. Le CDDH souligne l'importance d'examiner si la Recommandation de 1997 reste appropriée et pertinente dans le contexte des nouveaux développements, tels que les situations migratoires complexes et à grande échelle qui n'avaient peut-être pas été anticipés au moment de son adoption⁶¹. En outre, l'élargissement et les changements intervenus dans la composition de l'UE et du Conseil de l'Europe depuis 1997 ont modifié les dynamiques migratoires et constituent donc des facteurs importants à prendre en compte dans les travaux du CDDH.

⁵⁹ Le paragraphe 2 de la Recommandation de 1997 se lit comme suit : « Les États devraient adopter des procédures visant à informer le demandeur d'asile et, dans la mesure où cela est nécessaire, les autorités du pays tiers que, lorsqu'un pays est considéré comme sûr selon les critères énoncés plus haut, les demandes d'asile ne sont généralement pas examinées au fond. Cette information est transmise aux États conformément à la législation en vigueur sur la protection des données et, faute d'une telle législation, avec le consentement du demandeur d'asile ».

⁶⁰ Voir, par exemple, *Mansouri c. Italie* [GC], requête n° 63386/16, 29 avril 2025, paragraphe 113, dans laquelle la Grande Chambre a pris en considération que « les faits de l'espèce ont eu lieu dans un contexte du contrôle de ses frontières nationales par l'Italie, qui se trouve en première ligne dans la gestion des flux migratoires en provenance de certaines régions d'Afrique et du Moyen-Orient » et « rappelle que les États contractants, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux ». Elle a également reconnu que « dans ce domaine, il est d'autant plus important d'offrir aux juridictions nationales la possibilité d'interpréter le droit interne et de prévenir ou redresser dans l'ordre juridique national les violations de la Convention ». Voir également *N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], requêtes n°s 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020, para 169, dans laquelle la Cour a souligné « les défis auxquels doivent faire face les États européens dans le domaine de la gestion de l'immigration, dus au contexte de la crise économique et aux récentes mutations sociales et politiques ayant touché tout particulièrement certaines régions d'Afrique et du Moyen-Orient ».

⁶¹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Discussions.

43. De même, le développement des nouvelles technologies a influencé et facilité les routes de migration irrégulière, qui sont devenues plus faciles d'accès et d'utilisation. L'augmentation de la connectivité et de la mobilité a contribué à l'augmentation des flux migratoires par rapport à la période où la Recommandation de 1997 a été adoptée.

44. Ces changements dans le contexte migratoire ont conduit plusieurs États membres à intégrer la notion de pays tiers sûr dans leurs cadres nationaux d'asile, bien qu'il existe des différences significatives dans la manière dont il est appliqué dans la pratique⁶². Certains États s'appuient sur des listes préétablies de pays sûrs, tandis que d'autres appliquent le concept au cas par cas. Certains États membres n'ont pas intégré ce principe dans leur législation nationale, tandis que d'autres sont en train de le faire⁶³. Ces divergences se reflètent également dans la base de données du ECRE⁶⁴, qui montrerait certaines différences dans l'application de la notion⁶⁵.

45. Le CDDH examine les pressions systémiques qui se sont manifestées ces dernières années, notamment la crise des réfugiés de 2015, et a reconnu que ces dernières années ont vu l'arrivée d'un grand nombre de migrants dans divers États membres du Conseil de l'Europe, tant par voie maritime qu'à travers les frontières terrestres. Les arrivées massives et soudaines de migrants en situation irrégulière posent divers défis complexes aux États membres en première ligne et aux pays de destination finale, qui ont le droit souverain de protéger leurs frontières nationales et de décider qui entre sur leur territoire. Elles peuvent également exercer une forte pression sur les systèmes d'accueil et d'asile. Tout cela continue d'influencer les choix politiques et reste un facteur clé dans le contexte migratoire global actuel.

46. Dans ce contexte, le CDDH souligne l'importance du partage des responsabilités dans la gestion des migrations, tel qu'il est inscrit dans la Convention des réfugiés de 1951⁶⁶. L'APCE a reconnu l'importance du partage des responsabilités dans la gestion des changements liés aux migrations afin de garantir que la protection des réfugiés ne soit pas uniquement du ressort des États situés en première ligne⁶⁷. Selon le HCR, les transferts vers des pays tiers devraient être fondés sur la coopération et le partage des responsabilités⁶⁸. Amnesty International s'est dite préoccupée par le fait que la notion de pays tiers sûr puisse être utilisée comme un outil pour transférer, plutôt que partager, la responsabilité de la protection des réfugiés⁶⁹.

47. Une autre évolution importante et récente dans le contexte migratoire est l'instrumentalisation de la migration, dont le CDDH estime qu'elle devait être dûment prise en compte dans ses travaux. L'instrumentalisation de la migration peut être définie comme désignant des situations dans lesquelles les mouvements migratoires, y compris les franchissements illégaux de frontières, sont délibérément facilités, encouragés ou exploités par un État hostile ou

⁶² Voir [CDDH-PTS\(2026\)01](#), Points clés soulevés par le professeur Vincent Chetail.

⁶³ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Ophélie Marrel ; Voir [CDDH-PTS\(2026\)01](#), Points clés soulevés par le professeur Vincent Chetail.

⁶⁴ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Eleonora Testi pour en savoir plus sur la [base de données d'informations sur l'asile](#).

⁶⁵ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Eleonora Testi.

⁶⁶ Voir le préambule de la [Convention des réfugiés de 1951](#), qui stipule que « [c]onsidérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ».

⁶⁷ Voir la [Résolution 1821 \(2011\)](#) de l'APCE sur « L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière », 21 juin 2011, paragraphe 5.5 ; [Résolution 2072 \(2015\)](#) de l'APCE sur « Après Dublin : le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile », 29 septembre 2015, paragraphes 10.1 et 10.9.

⁶⁸ Voir [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Andreas Wissner.

⁶⁹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Elisa De Pieri.

un autre acteur, impliquant dans certains cas le recours à la force, dans le but d'exercer une pression sur un autre État et les démocraties européennes, de les déstabiliser ou de les affaiblir. Contrairement à d'autres formes de migration irrégulière ou d'afflux massifs spontanés, elle se caractérise par son caractère intentionnel, impulsé de l'extérieur et stratégique. En tant que telle, elle peut être considérée comme un phénomène contemporain qui a émergé dans un contexte géopolitique et sécuritaire spécifique, posant des défis particuliers non seulement pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale, mais aussi pour le système de la Convention dans son ensemble.⁷⁰

48. Le CDDH estime que la protection de la sécurité nationale contre les menaces hybrides liées aux migrations constitue un facteur important à prendre en compte dans toute évaluation de la nécessité de mettre à jour la Recommandation de 1997 et/ou son exposé des motifs, ainsi que dans tout travail ultérieur du CDDH dans ce domaine.

49. En outre, le CDDH examine la question de savoir si un État, lorsqu'il contribue activement ou a contribué activement à un afflux de migrants donnant lieu à des menaces hybrides, ou s'il en est responsable, devrait être exclu de la liste des pays tiers « sûrs ». Le CDDH a estimé que, dans de telles circonstances, le fait que l'État concerné crée ou exacerbe lui-même des menaces hybrides liées à la migration ne l'empêcherait pas d'être considéré par défaut comme sûr.

3.2. Augmentation des accords bilatéraux et régionaux et externalisation de la migration

50. Au cours des dernières années, on a assisté à une croissance marquée d'accords sur l'asile et sur la migration. Les États ont exploré des mécanismes bilatéraux et régionaux pour traiter et gérer les mouvements irréguliers de migrants ou de réfugiés par le biais de la coopération, notamment le transfert de demandeurs d'asile vers des pays tiers⁷¹. Un exemple récent est le traité entre le Royaume-Uni et la France, qui a été mis en œuvre à titre expérimental en été 2025. La Déclaration UE-Türkiye de 2016 a établi un cadre pour le retour de certains demandeurs d'asile de Grèce vers la Türkiye. Tant le traité entre le Royaume-Uni et la France que, dans une moindre mesure, et la Déclaration UE-Türkiye fonctionnaient selon un « mécanisme 1:1 »⁷².

51. Dans ce contexte, le CDDH prend note des récentes directives du HCR sur les « *International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-seekers* », qui décrivent les conditions dans lesquelles, selon le HCR, ces transferts peuvent être effectués de manière sûre et légale⁷³. En particulier, les directives rappellent que les transferts doivent garantir les droits fondamentaux, notamment la sûreté, l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, et des conditions de vie dignes dans le pays qui reçoit. L'État qui procède au transfert a également l'obligation de veiller à ce que ces droits soient effectivement respectés et de fournir le soutien matériel et financier nécessaire au pays tiers⁷⁴. Le HCR a demandé que ces transferts soient régis par des cadres juridiquement contraignants permettant aux personnes concernées de contester le transfert devant un tribunal⁷⁵. Le HCR a également souligné la nécessité de mettre en place des processus de désignation clairs, transparents et responsables, assortis d'examen réguliers

⁷⁰ Voir [CDDH\(2026\)R3 EXTRA Addendum](#), document final de la CDDH contenant des éléments en vue d'une déclaration politique, 20 mars 2026, paragraphe 54.

⁷¹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Andreas Wissner.

⁷² Le « mécanisme 1:1 » désigne un accord selon lequel, pour chaque migrant en situation irrégulière renvoyé dans un pays tiers, une autre personne est réinstallée depuis ce pays vers l'État partie à l'accord.

⁷³ Voir HCR, « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », 7 août 2025. Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Andreas Wissner.

⁷⁴ Voir « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », paragraphes 7, 10 et 15. Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Andreas Wissner.

⁷⁵ Voir « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », paragraphes 4-5.

et ponctuels tenant compte des changements progressifs et soudains dans le pays désigné⁷⁶. Au cours du deuxième échange de vues, il a été souligné que des mécanismes de suivi efficaces constituaient un élément essentiel de tout système visant à garantir le respect des normes en matière de droits humains dans le cadre des accords de transfert.⁷⁷

52. En outre, le CDDH note que, ces dernières années, il y a eu un recours croissant à des accords impliquant des pays tiers, communément appelés « externalisation » des processus de gestion des migrations, y compris l'application de la notion de pays tiers sûr. Bien que le terme « externalisation » ne soit pas défini juridiquement, il désigne généralement le transfert à des pays tiers des responsabilités en matière de contrôle des migrations, de gestion des frontières, de traitement des demandes d'asile et de procédures de retour aux pays tiers⁷⁸. Plusieurs États membres ont manifesté leur intérêt pour la mise en place d'accords fondés sur des mesures d'externalisation, y compris le traitement des demandes d'asile dans des pays tiers avec lesquels ils n'ont aucun lien préalable⁷⁹.

53. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants ont tous deux exprimé leur inquiétude quant aux risques de violations des droits humains que soulèvent les mesures d'externalisation du contrôle des migrations. Le récent rapport du Commissaire aux droits de l'homme identifie différentes formes d'externalisation et souligne la nécessité d'adopter une approche de précaution, qui exige une évaluation préalable des risques pour les droits humains et l'identification de mesures visant à les atténuer, l'établissement de principes clairs et non négociables, la subordination de la coopération avec les pays tiers au respect de garanties et le renforcement de la transparence, du contrôle et de la responsabilité⁸⁰. 1. Par ailleurs, l'ECRE a rappelé que les politiques fondées sur l'externalisation, telles que le traitement offshore des demandes d'asile par l'Australie à Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ainsi que les tentatives d'Israël de transférer des demandeurs d'asile érythréens et soudanais vers l'Ouganda et le Rwanda, ont soulevé de graves préoccupations en matière de droits humains.⁸¹ Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ont également évoqué le risque de porter atteinte aux normes fondamentales de protection et au partage des responsabilités si le concept de pays tiers sûr était appliqué pour externaliser les procédures d'asile vers un pays tiers.⁸²

54. Le CDDH reconnaît que la coopération est un élément clé de la gestion des migrations, y compris dans l'application de la notion de pays tiers sûr. Il souligne l'importance de tenir compte du fait que pas tous les États membres participent au transfert ou au retour des migrants et demandeurs d'asile ; certains peuvent agir en tant qu'États d'accueil dans le cadre d'accords de transfert ou d'installations d'accueil gérées par d'autres États membres sur leur territoire.

⁷⁶ Voir « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », paragraphe 10. Voir également [CDDH-PTS\(2025\)05](#), Points clés soulevés par Andreas Wissner.

⁷⁷ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Ophélie Marrel ; Points clés soulevés par Eleonora Testi ; Points clés soulevés par Andreas Wissner ; Deuxième série de discussions.

⁷⁸ Voir [CDDH-PTS\(2026\)01](#), Points clés soulevés par le Professeur Vincent Chetail.

⁷⁹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Eleonora Testi ; Points clés soulevés par Christian Mommers.

⁸⁰ Voir « [Les politiques d'externalisation de gestion de l'asile et des migrations et les droits humains](#) », *op. cit.* Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Christian Mommers.

⁸¹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Eleonora Testi.

⁸² Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Ophélie Marrel.

4. Interaction avec les développements législatifs en cours au sein de l'UE

55. Le CDDH reconnaît le lien étroit entre la Convention et le droit de l'UE, ainsi que le contexte dans lequel la Recommandation de 1997 a été élaborée (voir ci-dessus, paragraphe 5 de la présente étude). Par conséquent, tout en tenant compte du fait que pas tous les États membres sont liés par la législation européenne pertinente, le CDDH estime qu'il est important, dans le cadre de toute révision ou mise à jour éventuelle de la Recommandation de 1997 et/ou de son exposé des motifs, de prendre en considération plusieurs évolutions législatives de l'UE depuis 1997.

56. Le CDDH note qu'en 2013, la Directive sur les procédures d'asile (DPA) a établi des dispositions relatives aux procédures d'asile, y compris l'application de la notion de pays tiers sûr. Son application permet à un État membre de l'UE de rejeter une demande d'asile comme irrecevable sans en examiner le bien-fondé, au motif que la personne aurait pu ou aurait dû bénéficier d'une protection ou en demander une dans un pays tiers considéré comme sûr pour elle. En vertu du droit de l'UE, l'application de la notion de pays tiers sûr reste facultative⁸³. D'autres développements sont actuellement en cours au niveau de l'UE (voir ci-dessous, paragraphes [60-64] de la présente étude).

4.1. Nouveau Pacte sur la migration et l'asile

57. Le CDDH prend note de l'adoption en 2024 du Pacte de l'UE sur la migration et l'asile⁸⁴.

58. Dans le cadre de ce Pacte, la DPA est remplacée par le Règlement sur les procédures d'asile (RPA)⁸⁵. Le RPA introduit des changements pertinents pour la notion de pays tiers sûr. Il définit les critères permettant de considérer un pays comme sûr, le droit à une évaluation individuelle de la sûreté et le droit à un recours effectif⁸⁶. En particulier, le RPA élargit le cadre existant en permettant de désigner comme « sûrs » des pays qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à condition qu'ils puissent offrir une protection effective telle que définie dans le droit de l'UE.⁸⁷ Le RPA permet également de désigner un pays comme sûr, avec des exceptions pour certaines parties de son territoire ou pour des groupes de personnes clairement identifiables⁸⁸.

59. En outre, le RPA introduit un mécanisme de désignation des pays tiers sûrs au niveau de l'UE, dans le cadre duquel la Commission européenne examine la situation dans les pays tiers⁸⁹. Le RPA consacre également la possibilité de désigner au niveau national des pays tiers sûrs autres que ceux désignés au niveau de l'Union aux fins de l'examen des demandes de protection internationale⁹⁰. Dans le cadre du nouveau Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, l'application de la notion de pays tiers sûr reste facultative⁹¹.

⁸³ Voir l'article 38 de la [Directive 2013/32/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes d'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte). Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁸⁴ Voir le [Pacte sur la migration et l'asile](#), mai 2024.

⁸⁵ Voir le [Règlement \(UE\) 2024/1348](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (RPA). Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁸⁶ Voir les articles 59, 60, 63 et 64 du [RPA](#).

⁸⁷ Voir l'article 57 du [RPA](#).

⁸⁸ Voir les articles 57, paragraphe 2, et 59, paragraphe 2, du [RPA](#). Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁸⁹ Voir l'article 60 du [RPA](#).

⁹⁰ Voir l'article 64 du [RPA](#).

⁹¹ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

4.2. Nouvelles dispositions relatives au pays tiers sûr

60. Le CDDH examine également le processus de révision des dispositions relatives à la notion de pays tiers sûr, dans le cadre du RPA, processus qui était en cours lorsque le CDDH-PTS a entamé les travaux préparatoires de l'étude. Cet examen a été facilité par des mises à jour régulières par une représentante de la Direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne sur les processus en cours au niveau de l'UE.

61. Le CDDH est informé que, dans le cadre des négociations sur le Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, la Commission européenne avait été invitée à revoir la notion de pays tiers sûr et a proposé des modifications en juin 2025⁹². À l'issue d'un examen approfondi, la Commission européenne a présenté en mai 2025 une proposition visant à modifier le RPA en ce qui concerne l'application de la notion de pays tiers sûr⁹³. L'examen a mis en évidence une application inégale de la notion de pays tiers sûr dans l'UE : certains États membres de l'UE n'ont pas intégré ce concept dans leur législation nationale ; d'autres l'ont fait, mais l'appliquent soit au moyen de listes, soit au cas par cas ; et certains ne l'appliquent pas dans la pratique, bien qu'ils disposent d'un cadre juridique pour le faire⁹⁴. Plusieurs États membres de l'UE ont appelé à une simplification du concept et à une plus grande souplesse dans son application⁹⁵.

62. La Commission européenne a estimé que les possibilités de révision des dispositions relatives à la notion de pays tiers sûr étaient limitées et a donc proposé des modifications ciblées, axées sur : i) le critère de connexion et ii) l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions d'irrecevabilité⁹⁶. Le CDDH prend acte du fait que le document de travail de la Commission européenne accompagnant sa proposition a tenu compte de la recommandation de 1997 et de ses critères⁹⁷, et a pris en considération la jurisprudence de la Cour.⁹⁸ Dans ce contexte, le CDDH rappelle que la Convention n'interdit pas aux États parties d'établir des listes de pays présumés sûrs ; toutefois, une telle présomption doit être étayée dès le départ par une analyse des conditions de vie et du système d'asile du pays concerné.⁹⁹

63. Le 24 février 2026, le Règlement (UE) 2026/463 du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr a été adopté¹⁰⁰. Ce nouveau règlement modifie plusieurs dispositions du RPA relatives à la notion de pays tiers sûr. Il énumère les trois conditions alternatives dans lesquelles la notion de pays tiers sûr peut être appliquée, à savoir : (i) il existe un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers concerné, qui permet de considérer qu'il serait raisonnable pour le demandeur de se rendre dans ce pays ; (ii) le demandeur a transité par le pays tiers concerné sur le trajet vers l'UE ; ou (iii) il existe un accord ou un arrangement conclu entre l'UE, un ou plusieurs États membres de l'UE, ou un ou plusieurs États membres de l'UE et des pays tiers, d'une part, et le pays tiers concerné, d'autre part, exigeant l'examen du bien-fondé de toute demande de

⁹² Voir l'article 77 du [RPA](#). Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁹³ Voir [COM\(2025\)259 final](#), 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 », 20 mai 2025.

⁹⁴ Voir [COM\(2025\)259 final](#) Réexamen de la notion de pays tiers sûr » accompagnant le document « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de « pays tiers sûr » », 20 mai 2025, p. 3. Voir également [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁹⁵ Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁹⁶ Voir [COM\(2025\)259 final](#), *op. cit.*, p. 2-3. Voir [CDDH-PTS\(2025\)12](#), Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁹⁷ Voir SWD(2025)600 final, *op. cit.*, p. 4-5. Voir également CDDH-PTS(2025)12, Premières discussions.

⁹⁸ Voir SWD(2025)600 final, *op. cit.*, p. 1, 4, 5, 8, 9, 11, 12 ; voir également CDDH-PTS(2025)12, Points clés soulevés par Nina Brennan.

⁹⁹ Voir CDDH-PTS(2025)05, Points clés soulevés par Thomas Straub, citant l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], *op. cit.*

¹⁰⁰ Voir [Règlement \(UE\) 2026/463](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr.

protection effective présentée dans le pays tiers concerné par les demandeurs couverts par cet accord ou arrangement¹⁰¹. Dans le cas du critère (iii), cette condition ne s'applique pas lorsque les demandeurs sont des mineurs non accompagnés¹⁰². Le nouveau règlement contient également des paragraphes supplémentaires concernant les accords conclus au niveau de l'UE ainsi que les accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux entre des États membres de l'UE et des pays tiers¹⁰³. En outre, afin d'améliorer l'efficacité de la procédure, le nouveau règlement supprime l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions rejetant une demande d'asile comme irrecevable sur le fondement de la notion de pays tiers sûr, ou lorsque la protection a déjà été accordée par un autre État membre de l'UE¹⁰⁴, alignant ainsi cette disposition sur la règle générale applicable aux autres décisions d'irrecevabilité. Néanmoins, les éloignements devraient être suspendus pendant le délai au cours duquel le demandeur concerné peut exercer son droit à un recours effectif devant une juridiction de première instance et, lorsqu'un tel recours est formé, s'il existe un risque de refoulement.¹⁰⁵

64. Le CDDH reconnaît que ces changements au niveau de l'UE entraînent des ajustements dans les cadres nationaux des États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'UE et pourraient également avoir des implications pratiques pour les États membres du Conseil de l'Europe non membres de l'UE, y compris ceux avec lesquels des accords bilatéraux ou régionaux pourraient être conclus.

5. Niveau de détail approprié pour une Recommandation sur la notion de pays tiers sûr

65. Le CDDH examine le niveau de détail qui devrait être inclus dans une recommandation sur l'application de la notion de pays tiers sûr, en tenant compte des avantages et des inconvénients de conserver un texte de haut niveau par rapport à l'introduction de dispositions plus concrètes.

66. Le CDDH reconnaît que la Recommandation de 1997 utilise un langage large et général (voir les Annexes 1 et 2)¹⁰⁶. Le CDDH estime qu'une formulation large est appropriée pour une recommandation. Il identifie plusieurs avantages à maintenir cette approche : elle permet de

¹⁰¹ *Ibid.*, article 1 (1) (a).

¹⁰² *Ibid.*, article 1 (1) (b).

¹⁰³ *Ibid.*, article 1 (1) (a)(ii).

¹⁰⁴ *Ibid.*, article 1 (2).

¹⁰⁵ *Ibid.*, considérant de l'article 14.

¹⁰⁶ Le premier point de la Recommandation de 1997 est libellé comme suit : 1. Afin de déterminer si un État est un pays tiers sûr dans lequel un demandeur d'asile peut être envoyé, il faudrait vérifier que toutes les conditions suivantes soient remplies dans chaque cas :

a. respect par le pays tiers des normes internationales des droits de l'homme relatives à l'asile, telles qu'elles sont fixées par les instruments universels et régionaux, y compris le respect de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

b. respect par le pays tiers des principes internationaux régissant la protection des réfugiés, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, eu égard en particulier au principe de non-refoulement ;

c. le pays tiers assurera une protection effective contre le refoulement et la possibilité de demander l'asile et d'en bénéficier ;

d. une protection effective a déjà été accordée au demandeur d'asile dans le pays tiers, ou il a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire du pays tiers, d'entrer en contact avec les autorités de ce pays pour y solliciter une protection avant de se rendre dans l'État membre où il a demandé asile, ou le demandeur d'asile, en raison de sa situation personnelle, notamment de ses relations antérieures avec le pays tiers, peut être admis dans le pays tiers sur la base d'une preuve manifeste.

Le deuxième point de la Recommandation de 1997 est libellé comme suit : 2. Les États devraient adopter des procédures visant à informer le demandeur d'asile et, dans la mesure où cela est nécessaire, les autorités du pays tiers que, lorsqu'un pays est considéré comme sûr selon les critères énoncés plus haut, les demandes d'asile ne sont généralement pas examinées au fond. Cette information est transmise aux États conformément à la législation en vigueur sur la protection des données et, faute d'une telle législation, avec le consentement du demandeur d'asile.

garantir sa capacité à résister à l'épreuve du temps et son application flexible, tout en respectant les normes internationales relatives à la notion de pays tiers sûr, y compris les évolutions passées.

67. Toutefois, le CDDH examine également la valeur ajoutée potentielle de l'utilisation d'un langage plus concret dans la Recommandation de 1997 et/ou son exposé des motifs.

68. Le CDDH note qu'une formulation plus détaillée pourrait mieux refléter la jurisprudence de la Cour d'après 1997 et pourrait également améliorer la clarté et l'applicabilité pratique du texte, y compris pour ses principaux destinataires. Toutefois, le CDDH identifie également les risques potentiels liés à l'adoption d'une formulation trop détaillée ou trop prescriptive. Par exemple, une trop grande spécificité pourrait rendre l'instrument moins flexible et limiter son applicabilité dans le temps.

69. Enfin, le CDDH considère les questions d'accessibilité au public et de visibilité dans le cas d'une mise à jour de la Recommandation de 1997 et/ou de son exposé des motifs. En particulier, le CDDH note que l'exposé des motifs n'avait pas été publié en même temps que la Recommandation de 1997 elle-même, ce qui peut rendre plus difficile l'accès à toutes les informations pertinentes sur la Recommandation de 1997 pour les personnes intéressées par celle-ci ou qui l'appliquent dans la pratique. Par conséquent, le CDDH convient que la mise à jour de la Recommandation de 1997 et/ou de son exposé des motifs pourrait améliorer l'accessibilité et la visibilité globales de cet instrument, y compris auprès des parties prenantes autres que les autorités nationales.

V. Conclusions

70. Le CDDH examine la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour de la Recommandation de 1997 et/ou de l'Exposé des motifs de la Recommandation de 1997, en tenant compte à la fois des évolutions juridiques et politiques récentes et de la pertinence et flexibilité continues de la Recommandation.

71. Le CDDH estime que trois options sont envisageables : ne procéder à aucune mise à jour ni de la Recommandation de 1997 ni de son exposé des motifs ; mettre à jour à la fois le texte de la Recommandation de 1997 et son exposé des motifs ; ou mettre à jour uniquement l'exposé des motifs.

72. Le CDDH prend note des motifs suivants justifiant la mise à jour de la Recommandation de 1997 et son Exposé des motifs :

- le texte actuel de la Recommandation de 1997, compte tenu également de son caractère général, ne reflète pas les obligations procédurales les plus récentes et bien établies liées aux droits garantis par la Convention, telles que clarifiées par la Cour dans sa jurisprudence postérieure à 1997.¹⁰⁷ Il ne contredit toutefois pas cette jurisprudence.
- la Recommandation de 1997 et son exposé des motifs ne traitent pas des considérations relatives aux personnes en situation de vulnérabilité et des perspectives de genre,¹⁰⁸ qui apparaissent et sont abordées tant dans la jurisprudence de la Cour postérieure à 1997 que dans les Lignes directrices de 2009. Les dispositions de la Recommandation et de son Exposé des motifs ne sont toutefois pas contraires à la jurisprudence de la Cour concernant la protection de ces personnes.

¹⁰⁷ Voir les sections III.,1. et IV.1.,1.1 de la présente étude.

¹⁰⁸ Voir les sections III.,1. et IV.,1.,1.1. et 1.2. de la présente étude.

- une mise à jour pourrait tenir compte de l'évolution des réalités géopolitiques, en fournissant des orientations sur les tendances migratoires en mutation et les risques de sécurité émergents qui ne sont pas abordés dans le texte actuel, tels que l'instrumentalisation de la migration, les menaces hybrides et les situations spécifiques aux États de première ligne, de transit et de destination.
- la mise à jour du seul Exposé des motifs permettrait au Conseil de l'Europe d'apporter une clarification juridique et des orientations techniques sans rouvrir le texte de la Recommandation. Elle servirait à combler le fossé entre les principes généraux de 1997 et les obligations procédurales spécifiques issues de la jurisprudence ultérieure de la Cour, et à favoriser une application plus cohérente des normes de la Convention.

73. À cet égard, le CDDH note que certaines délégations ont soulevé des questions spécifiques qui pourraient éventuellement être abordées dans le cadre d'une mise à jour de la Recommandation de 1997 ou de son Exposé des motifs.¹⁰⁹

74. Le CDDH prend note des raisons suivantes justifiant de ne pas actualiser la Recommandation et/ou son Exposé des motifs :

- la Recommandation de 1997, en raison de son caractère non contraignant et général ainsi que de sa formulation large, permet une certaine souplesse dans son application, indépendamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et des développements économiques, sociaux et juridiques intervenus depuis son adoption. Cette souplesse a permis d'assurer la poursuite de son applicabilité sans aucune révision à ce jour. Une reformulation de la Recommandation pourrait conduire à une rigidité excessive du texte, ce qui comporterait le risque que la Recommandation mise à jour devienne rapidement obsolète.
- la recommandation reste suffisamment claire dans sa formulation actuelle pour ses principaux destinataires, à savoir les autorités nationales. La révision de la Recommandation de 1997 pourrait avoir des conséquences imprévues, compte tenu notamment de la récente adoption de la déclaration de Chişinău¹¹⁰ et des développements récents au sein de l'UE et des États membres de l'UE en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr.

75. Après avoir soigneusement examiné et mis en balance ces arguments, le CDDH estime qu'à l'heure actuelle, ni la Recommandation de 1997 ni son Exposé des motifs ne devraient être mis à jour.

¹⁰⁹ Voir [CDDH-PTS\(2026\)03](#), Compilation des indications relatives aux éléments susceptibles d'être ajoutés dans le cadre d'une éventuelle mise à jour de la Recommandation et/ou de son Exposé des motifs.

¹¹⁰ [CM\(2026\)99-final](#), 15 mai 2026.

ANNEXE 1**CONSEIL DE L'EUROPE
COMITÉ DES MINISTRES**

RECOMMANDATION N° R (97) 22**DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES
ÉNONÇANT DES LIGNES DIRECTRICES SUR L'APPLICATION
DE LA NOTION DE PAYS TIERS SÛR**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 25 novembre 1997,
lors de la 609e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Vu les principes relatifs à l'asile énoncés dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial et la Déclaration relative à l'asile territorial adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et rappelant l'importance d'une application pleine et entière de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés;

Reconnaissant la complexité croissante des questions relatives à l'asile dans les États membres;

Soulignant l'importance d'un accord entre les États membres sur des principes communs concernant certaines questions liées à l'asile;

Conscient du besoin d'éviter aux demandeurs d'asile d'être envoyés successivement d'un État à un autre sans qu'aucun de ces pays n'examine leur demande d'asile;

Soucieux d'assurer une protection suffisante et effective aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui en ont besoin, et de faire en sorte que les demandeurs d'asile aient la possibilité de faire examiner leur demande par un État;

Observant que, lorsqu'un État membre estime que le demandeur d'asile doit solliciter l'asile dans le premier pays ou le suivant où il a eu la possibilité de le faire et que le demandeur d'asile doit être expulsé vers ce pays ou envoyé vers un autre pays, il faut définir à quelles conditions un tel pays peut être considéré comme sûr pour le demandeur d'asile;

Sans préjudice des autres instruments internationaux applicables entre les États membres,

Adopte les lignes directrices ci-après:

1. Afin de déterminer si un État est un pays tiers sûr dans lequel un demandeur d'asile peut être envoyé, il faudrait vérifier que toutes les conditions suivantes soient remplies dans chaque cas:

- a. respect par le pays tiers des normes internationales des droits de l'homme relatives à l'asile, telles qu'elles sont fixées par les instruments universels et régionaux, y compris le respect de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- b. respect par le pays tiers des principes internationaux régissant la protection des réfugiés, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, eu égard en particulier au principe de non-refoulement;
- c. le pays tiers assurera une protection effective contre le refoulement et la possibilité de demander l'asile et d'en bénéficier;
- d. une protection effective a déjà été accordée au demandeur d'asile dans le pays tiers, ou il a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire du pays tiers, d'entrer en contact avec les autorités de ce pays pour y solliciter une protection avant de se rendre dans l'État membre où il a demandé asile, ou le demandeur d'asile, en raison de sa situation personnelle, notamment de ses relations antérieures avec le pays tiers, peut être admis dans le pays tiers sur la base d'une preuve manifeste.

2. Les États devraient adopter des procédures visant à informer le demandeur d'asile et, dans la mesure où cela est nécessaire, les autorités du pays tiers que, lorsqu'un pays est considéré comme sûr selon les critères énoncés plus haut, les demandes d'asile ne sont généralement pas examinées au fond. Cette information est transmise aux États conformément à la législation en vigueur sur la protection des données et, faute d'une telle législation, avec le consentement du demandeur d'asile.

ANNEXE 2**CONSEIL DE L'EUROPE
COMITÉ DES MINISTRES**

EXPOSÉ DES MOTIFS**de la Recommandation N° R (97) 22
du Comité des Ministres aux États membres
Lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr**

*(Adoptée par le Comité des Ministres le 25 novembre 1997,
lors de la 609^e réunion des Délégués des Ministres)*

Introduction

1. En définissant le mandat spécifique du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), le Comité des Ministres a disposé que l'une des missions du comité était "de faire des propositions pour la solution des problèmes pratiques et juridiques auxquels sont confrontés les États dans le domaine de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides, notamment par l'élaboration d'instruments juridiques appropriés (conventions et recommandations) dans l'esprit libéral et humanitaire des États membres du Conseil de l'Europe visant entre autres à régler les questions du pays de premier asile et de l'asile territorial, et à traiter les questions spécifiques dans les nouveaux pays d'accueil".
2. Dans le cadre de ce mandat, le CAHAR a reconnu la nécessité, compte tenu des différences d'approche selon les États membres, de parvenir à un accord sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile qui quittent un pays où ils ont la possibilité de demander, ou dans lequel ils ont déjà obtenu, la protection.
3. Dans la résolution relative à une approche harmonisée des questions liées aux "pays tiers d'accueil", adoptée par les ministres des États membres des Communautés européennes responsables de l'immigration, en décembre 1992, certaines lignes directrices ont été définies. Le CAHAR a été conscient du besoin de prendre en compte d'autres engagements internationaux des États membres et, pour cette raison, la phrase suivante a été incluse dans le préambule : "sans préjudice des autres instruments internationaux applicables entre les États membres".
4. En rédigeant la présente recommandation, le comité a tenu compte de la résolution précitée sur les "pays tiers d'accueil", ainsi que des dispositions pertinentes de la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (Convention de Dublin), et des Conclusions de l'EXCOM no 15 (XXX) sur les réfugiés sans pays d'asile et no 58 (XL) sur les problèmes des réfugiés et des demandeurs d'asile qui quittent de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée.
5. Le projet mis au point par le comité ad hoc a été transmis au Comité des Ministres qui l'a adopté le 25 novembre 1997 à la 609^e réunion des Délégués des Ministres.

Considérations générales

6. Certains États membres estiment que le demandeur d'asile doit solliciter l'asile dans le premier pays ou le suivant où il a eu la possibilité de le faire lorsque ledit pays est considéré comme sûr ("pays tiers sûr"). D'autres États membres n'appliquent pas ce principe. D'autres États membres estiment également, dans le cas d'une situation personnelle comme elle est précisée dans la dernière partie du paragraphe I.d de la recommandation, que le demandeur d'asile peut être envoyé dans un autre pays.

7. La recommandation a pour but d'indiquer à quelles conditions un pays peut être considéré comme sûr afin d'assurer une protection réelle et suffisante aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui en ont besoin et de donner aux demandeurs d'asile la possibilité de faire examiner leur demande par un État. Le pays tiers devrait, dans chaque cas, satisfaire à tous les critères établissant sa qualité de pays tiers sûr pour le demandeur d'asile.

8. La recommandation utilise la terminologie « demandeur d'asile » mentionnée dans les documents du Conseil de l'Europe, celle-ci décrivant une personne sollicitant l'asile de quelque manière que ce soit.

Observations sur les principes énoncés dans la recommandation

9. Le préambule rappelle les principes relatifs à l'asile énoncés dans les instruments fondamentaux des droits de l'homme, tels que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial et la Déclaration relative à l'asile territorial adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'importance d'une application pleine et entière des instruments universels obligatoires du droit international sur les réfugiés que sont la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

10. Les lignes directrices adoptées dans la recommandation prévoient quatre critères cumulatifs pour apprécier si un État est un pays tiers sûr. Ces critères portent sur le respect par le pays tiers de certains principes et normes, et indiquent certaines conditions propres aux relations entre le demandeur d'asile et le pays tiers.

11. Selon l'alinéa 1.a des lignes directrices, le respect par le pays tiers des normes internationales des droits de l'homme relatives à l'asile est une condition essentielle. Ces normes doivent se matérialiser par les instruments applicables en matière de droits de l'homme qui sont énumérés au premier alinéa du préambule. Ces normes incluent l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Comme les arrêts pertinents de la Cour européenne des Droits de l'Homme le soulignent, les États membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation non seulement de respecter cette interdiction sur leur propre territoire, mais aussi de s'abstenir d'envoyer un individu dans un autre État où il serait soumis à un traitement contraire aux articles correspondants de la Convention européenne des Droits de l'Homme, que cet État soit partie à la Convention ou non.

12. L'alinéa 1.b des lignes directrices exige le respect par le pays tiers des principes internationaux régissant la protection des réfugiés, énoncés notamment dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés. Le pays tiers est donc tenu d'observer les principes internationaux relatifs à la protection, même s'il n'est pas partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, eu égard en particulier au principe de non-refoulement formulé à l'article 33 de la Convention de 1951.

13. L'alinéa 1.c des lignes directrices exige que le pays tiers assure une protection effective contre le refoulement ainsi que la possibilité de demander l'asile et, là où le pays tiers l'accorde, de bénéficier de l'asile. Le point capital de la protection effective est la sécurité personnelle du demandeur d'asile et ce critère est lié au paragraphe correspondant dans le préambule de la recommandation qui est de faire en sorte que les demandeurs d'asile aient la possibilité de faire examiner leur demande par un État.

14. L'alinéa 1.d des lignes directrices énonce trois conditions, dont l'une ou l'autre doit être remplie :

- i. la première condition précise qu'une protection effective a déjà été accordée au demandeur d'asile dans le pays tiers et que cette protection effective en tant que sécurité personnelle du demandeur d'asile continue à être valable pour le demandeur d'asile à son retour dans ce pays;
- ii. la deuxième condition précise qu'avant d'arriver dans l'État membre le demandeur d'asile a eu la possibilité, à la frontière ou sur le territoire du pays tiers, d'entrer en contact avec les autorités de ce pays pour solliciter leur protection. Cette condition étant fondamentale, la recommandation ne comporte aucune disposition sur la durée et la nature du séjour ou du transit dans le pays tiers. Les États membres ont, à cet égard, des dispositions législatives différentes ou n'en ont pas ;
- iii. la troisième condition vise le cas où il est établi que le demandeur d'asile sera réadmis dans le pays tiers, compte tenu de sa situation personnelle, notamment ses relations antérieures avec ce pays. Par « situation personnelle », on entend, par exemple, le fait pour le demandeur d'asile d'être titulaire d'un permis de séjour valide ou d'avoir de proches parents dans le pays tiers. Certains États estiment que, si tous les autres critères spécifiés dans le point I.a à c sont respectés, sur la base de la situation personnelle du demandeur d'asile ci-dessus mentionnée, une preuve manifeste qu'il peut être admis dans un autre pays est une raison satisfaisante pour envoyer le demandeur d'asile dans ce pays.

15. Dans le paragraphe II des lignes directrices, les États devraient adopter des procédures visant à informer le demandeur d'asile et, dans la mesure où cela est nécessaire, les autorités du pays tiers que, lorsqu'un pays est considéré comme sûr selon les critères énoncés plus haut, les demandes d'asile ne sont généralement pas examinées au fond. Cette information est transmise aux États conformément à la législation en vigueur sur la protection des données et faute d'une telle législation avec le consentement du demandeur d'asile. Il s'agit d'une importante disposition destinée à éviter que le demandeur d'asile, lorsqu'il est renvoyé dans un pays tiers sûr, soit censé avoir été débouté du droit d'asile par le pays qui le renvoie, et traité comme tel.

16. Les lignes directrices ne prévoient pas, en tant que condition préalable à l'expulsion, l'accord du pays tiers concerné. Néanmoins, comme il est dit dans le cinquième paragraphe du préambule, il faudrait éviter le risque d'expulsions en chaîne et de situations de « réfugiés en orbite » car elles peuvent représenter une menace à la sécurité personnelle du demandeur d'asile et, pour cette raison, peuvent être incompatibles avec le principe de protection effective.

17. La présente recommandation ne traite pas des problèmes relatifs au partage des charges et aux pays de transit.

18. Aucune des dispositions de la recommandation n'interdit aux États membres d'accorder aux demandeurs d'asile et aux réfugiés des droits plus étendus.