



CDDH-PTS(2025)12
12/11/2025

**COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS
(CDDH)**

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

**Résumé de l'échange de vues
qui a eu lieu le 23 septembre 2025
lors de la deuxième réunion du CDDH-PTS**

1. Introduction

Lors de sa deuxième réunion, le 23 septembre 2025, le CDDH-PTS a procédé à un [échange de vues](#) sur la question de la notion de pays tiers sûr (PTS) avec :

- Nina BRENNAN, Chargée de politiques, Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME), Commission européenne;
- Ophélie MARREL, Présidente du Groupe de travail sur l'asile et la migration, ENNHRI – 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 CDDH-PTS a entendu :

- Andreas WISSNER, Représentant auprès des institutions européennes à Strasbourg, HCR, qui a présenté les nouvelles orientations du HCR sur les « *International agreements for the transfer of refugees and asylum seekers* »¹ ; et
- Christian MOMMERS, Conseiller au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, qui a présenté le nouveau rapport du Commissaire sur les « *Externalised asylum and migration policies and human rights law* ».²

2. Résumé des discussions

Points clés soulevés par Nina BRENNAN

- Nina BRENNAN a présenté la récente proposition de la Commission européenne, adoptée en mai 2025, visant à modifier le Règlement de l'Union européenne (UE) sur les procédures d'asile (RPA) concernant l'application de la notion de pays tiers sûr (PTS).
- Mme Brennan a rappelé que la notion de PTS existe déjà au sien des acquis de l'UE et reste facultatif en vertu du droit européen. Son application permet à un État membre de l'UE de rejeter une demande d'asile comme irrecevable (sans examiner le fond de la demande) au motif que la personne aurait pu ou aurait dû bénéficier d'une protection ou en faire la demande dans un pays tiers considéré comme sûr pour elle. À l'heure actuelle, la notion de PTS est régie par la Directive de 2013 du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (DPI), qui sera remplacée par le RPA adoptée dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile en mai 2024 et qui devrait entrer en vigueur en juin 2026.
- Au cours des négociations du Pacte, les dispositions relatives à la notion de PTS se sont avérées controversées. Un compromis a été trouvé, qui se reflète dans l'article 77 du RPA, en vertu duquel la Commission européenne a été chargée d'en revoir la notion et, le cas échéant, de proposer des modifications d'ici juin 2025, avant l'entrée en vigueur du Règlement. Cette révision avait également été demandée par plusieurs États membres de l'UE et, en mai 2024, 15 gouvernements ont adressé une lettre commune à la Commission européenne demandant une révision de la notion de PTS afin de la simplifier et de permettre une plus grande flexibilité dans son application.

¹ HCR, « [International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-Seekers](#) », 7 août 2025, en anglais uniquement.

² Commissaire aux droits de l'homme, « *Externalised asylum and migration policies and human rights law* », 4 septembre 2025, en anglais uniquement.

- Dans ce contexte, la Commission européenne a entrepris un examen complet et global de la notion de PTS, en s'appuyant sur les expériences et les défis rencontrés par les États membres dans son application. Cet examen a révélé une application inégale de la notion au sein de l'UE : certains États membres ne l'ont pas intégrée dans leur législation nationale ; d'autres l'ont fait, mais l'appliquent sur la base de listes ou d'évaluations au cas par cas ; d'autres encore, bien qu'ils disposent du cadre juridique nécessaire, ne l'appliquent pas dans la pratique. De nombreux États membres ont fait état de difficultés concernant les critères de désignation d'un pays tiers comme sûr et les critères de connexion entre le demandeur et ce pays.
- L'examen a également tenu compte des modifications déjà introduites par le RPA, qui élargissent le cadre existant. En particulier, le Règlement permet désormais de désigner comme pays tiers sûrs des pays qui ne sont pas parties à la Convention de Genève de 1951, à condition qu'ils puissent offrir une protection effective telle que définie dans le droit de l'UE. Le RPA introduit également la possibilité de désigner un pays comme sûr avec des exceptions pour certaines parties de son territoire ou pour des groupes de personnes clairement identifiables. Dans le cadre d'une proposition distincte de la Commission concernant l'établissement d'une liste européenne des pays d'origine sûrs, il est également proposé que cette disposition relative à la « désignation avec exceptions » entre en vigueur avant l'application du Pacte.
- Dans le cadre de son examen, la Commission a pris en considération les exigences du droit international, du droit de l'UE et de la jurisprudence pertinente des tribunaux européens, ainsi que les commentaires des États membres de l'UE, du Parlement européen, du HCR et de la société civile. La Commission a examiné tous les éléments de la notion de PTS tels que définis dans le RPA, à savoir les critères permettant de considérer un pays comme sûr, l'exigence d'une connexion entre le demandeur et le pays tiers, le droit à une évaluation individuelle de la sûreté de ce pays et le droit à un recours effectif. Elle a conclu que la marge de révision était globalement limitée, car les critères de sûreté sont déjà alignés sur les normes minimales du droit international et les garanties procédurales ne peuvent être modifiées car elles sont requises par le droit de l'UE et le droit international. En conséquence, l'examen n'a identifié que deux éléments susceptibles d'être modifiés : i) le critère de connexion et ii) l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions d'irrecevabilité.
- En ce qui concerne le critère de connexion, Mme Brennan a expliqué que, si le droit de l'UE exige actuellement un lien entre le demandeur et le pays tiers, ce n'est pas le cas du droit international. Une grande majorité des États membres de l'UE ont identifié cette exigence comme le principal obstacle à l'application effective de la notion. La Commission a proposé de rendre ce critère non obligatoire en vertu du droit de l'UE. Selon la proposition, les États membres de l'UE auraient trois options en appliquant la notion de PTS : 1) ils peuvent continuer à exiger une connexion s'ils le souhaitent ; 2) ils peuvent appliquer la notion sur la base du transit du demandeur par le pays tiers ; ou 3) ils peuvent l'appliquer sans exiger de connexion ni de lien de transit, à condition qu'il existe un accord ou un arrangement avec le pays tiers garantissant que les demandes d'asile des personnes transférées seront examinées au fond. Cette garantie vise à empêcher que les demandeurs d'asile ne se retrouvent dans des « situations orbitales » et à garantir la durabilité des transferts. Deux garanties supplémentaires sont prévues :
 - Premièrement, la troisième option (appliquer la notion sans connexion ni transit) ne s'appliquerait pas aux mineurs non accompagnés, compte tenu de leur situation vulnérable. Pour eux, le critère de connexion ou de transit serait maintenue, conformément aux dispositions existantes qui permettent l'application de la notion de PTS aux mineurs non accompagnés uniquement si cela est dans leur intérêt

supérieur et si le pays de destination fournit des garanties que le mineur sera pris en charge et aura immédiatement accès à une protection effective.

- Deuxièmement, une nouvelle clause de transparence obligerait les États membres à informer la Commission et les autres États membres de tout accord ou arrangement de ce type conclu avec des pays tiers avant leur conclusion. Cette mesure vise à permettre le contrôle du respect des critères de sûreté et de critère de désignation et à garantir le bon fonctionnement du système de Dublin.
- En ce qui concerne l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions d'irrecevabilité fondées sur la notion de PTS, Mme Brennan a rappelé que, dans le cadre du Règlement actuel, ces recours ont un effet suspensif automatique, contrairement aux autres motifs d'irrecevabilité. La proposition serait de supprimer cet effet automatique afin d'aligner la notion de PTS sur la règle générale applicable aux autres décisions d'irrecevabilité. La Commission a estimé que le droit international n'exigeait pas d'effet suspensif automatique dans de tels cas. Les demandeurs conserveraient toutefois le droit de demander à un tribunal l'autorisation de rester sur le territoire en attendant l'issue du recours, préservant ainsi leur droit à un recours effectif. Il est important de noter que les recours contre les décisions de retour connexes continueraient d'avoir un effet suspensif automatique chaque fois qu'un risque de refoulement est soulevé et cela pourrait être invoqué à tout stade de la procédure.
- En conclusion, Mme Brennan a souligné que la Commission ne propose pas une réforme globale de la notion de PTS, mais plutôt des modifications très ciblées visant à renforcer la flexibilité pour les États membres de l'UE, à faciliter le traitement des demandes d'asile et à alléger la pression sur les systèmes d'asile, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux et les garanties.
- À titre d'information, elle a indiqué que la proposition avait été transmise aux colégislateurs. Au sein du Conseil de l'UE, les travaux se poursuivent sur un compromis de texte et des sessions de rédaction sont actuellement en cours. Au Parlement européen, un rapporteur a été nommé et une première lecture technique du texte était prévue pour le 25 septembre 2025. Bien qu'aucun calendrier définitif n'ait encore été fixé pour l'adoption, la Présidence danoise a identifié cette proposition comme une priorité.

Points clés soulevés par Ophélie MARREL

- Ophélie Marrel a présenté le point de vue du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) sur l'application pratique de la notion de PTS dans différents États membres, en se concentrant sur des exemples concrets illustrant les différences de mise en œuvre, les bonnes pratiques identifiées par les institutions nationales des droits de l'homme (INDHs) et les défis rencontrés dans la pratique.
- L'ENNHRI rassemble 50 INDHs à travers l'Europe. Elle offre une plateforme de coopération et de solidarité entre ses membres, soutient leur travail et amplifie leur voix collective. Au sein de l'ENNHRI, le Groupe de travail sur l'asile et la migration met actuellement l'accent sur le Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, car les INDHs pourraient à l'avenir être désignées comme mécanismes de contrôle indépendants chargés de veiller au respect des droits fondamentaux lors des procédures de contrôle et d'asile aux frontières.
- Mme Marrel a commencé par présenter la terminologie utilisée dans les contextes nationaux pour définir la notion de PTS et a noté que, dans plusieurs pays, tels que la Grèce, la Belgique et la Lettonie, la législation nationale suit la formulation de l'article 38 du DPI, qui inclut explicitement le « critère de connexion » entre le demandeur et le pays tiers sûr. Dans d'autres États, tels que l'Allemagne, la définition nationale s'inspire de la Directive de l'UE, mais est adaptée au contexte national. En Géorgie, la législation dans

ce domaine est encore en cours d'élaboration, tandis qu'en France, la notion de PTS n'est pas réglementée par le droit national.

- En ce qui concerne les bonnes pratiques, Mme Marrel a décrit des cas où les INDHs ont collaboré efficacement avec les gouvernements et où leurs avis ou recommandations ont été pris en compte dans l'approche nationale. Elle a expliqué que les contributions des INDHs prennent diverses formes, notamment en donnant des avis d'experts, en participant à des consultations et en servant de source d'informations devant les tribunaux :
 - En Allemagne, l'INDH allemande a participé à des consultations lancées par le Ministère fédéral de l'Intérieur sur la faisabilité de mener des procédures d'asile dans des pays tiers. À l'issue d'auditions d'experts organisées en 2024, l'INDH allemande a conclu que, même si ces procédures externalisées pouvaient être conformes aux normes internationales et aux normes en matière de droits humains, leur mise en œuvre pratique comporterait des risques graves de violations des droits humains. Ces préoccupations ont été reprises dans le rapport final du Ministère, publié en avril 2025, qui tenait également compte des nouvelles réglementations introduites dans le cadre du Pacte de l'UE sur la migration et l'asile.
 - En Grèce, l'INDH grecque a fourni des rapports fondés sur des preuves qui ont servi d'informations clés pour les tribunaux. En 2025, le Conseil d'État grec a annulé une décision ministérielle conjointe désignant certains pays comme sûrs pour les demandeurs d'asile de nationalités spécifiques, à la suite d'une décision préliminaire de la Cour de justice de l'UE (CJUE).
 - En Belgique, l'INDH joue un rôle central dans le cadre des mécanismes nationaux de prévention prévus par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), en surveillant les conditions de détention dans les centres de rétention pour immigrants. Elle organise des réunions mensuelles avec les autorités publiques et les ONGs internationales et nationales afin d'échanger des informations et de discuter des pratiques liées à la protection internationale.
 - En Lettonie, le Bureau de l'Ombudsman a été consulté en 2025 par le Ministère de l'Intérieur afin de donner son avis sur la proposition de la Commission européenne visant à modifier les réglementations de l'UE concernant l'application de la notion de PTS. Dans son avis, le Bureau de l'Ombudsman a analysé les implications potentielles de la proposition en matière de droits humains, en accordant une attention particulière aux droits des enfants.
 - En Géorgie, l'INDH géorgienne a été étroitement associée aux discussions législatives sur la nouvelle loi du pays relative à la protection internationale et aux étrangers, qui réforme le cadre national en matière d'asile et entrera en vigueur le 1er octobre 2025.
- Mme Marrel a abordé les défis identifiés par les INDHs en relation avec la notion de PTS, qui comprennent le non-respect du droit international ou national, les risques de violations des droits humains et les questions de faisabilité pratique de la notion de PTS :
 - Un exemple de non-respect du droit national a été constaté en France, où l'INDH française a rendu un avis en décembre 2017 sur l'introduction de la notion de PTS dans la législation française. À l'issue de la consultation, la proposition d'inclure ce concept a finalement été abandonnée, le Conseil constitutionnel français ayant statué en 1993 que les demandeurs d'asile en France ont à la fois le droit fondamental de voir leur demande examinée et le droit provisoire de rester pendant cet examen. L'application de la notion de PTS aurait porté atteinte à ces

- garanties constitutionnelles.
 - Un autre exemple concernait d'éventuelles violations des droits humains en Belgique où, en mars 2023, le Parlement belge a demandé l'avis de l'INDH belge sur une proposition législative inspirée du « modèle danois », qui visait à externaliser les procédures d'asile vers un pays tiers. L'INDH a soulevé plusieurs préoccupations en matière de droits humains, avertissant qu'une telle approche risquait de porter atteinte aux normes fondamentales de protection et de partage des responsabilités si la notion de PTS était appliquée de cette manière.
 - En Allemagne, l'INDH a également attiré l'attention sur un cas de non-respect du droit de l'UE. Depuis mai 2025, le Ministre de l'Intérieur avait ordonné que les demandeurs d'asile arrivant aux frontières terrestres se voient refuser l'entrée, sur la base de la législation nationale qui exige le refus d'entrée depuis un pays tiers sûr. Selon l'INDH allemande, cette pratique viole le droit européen, une conclusion confirmée par le tribunal administratif de Berlin.
- En conclusion, Mme Marrel a souligné que les INDHs à travers l'Europe s'engagent de diverses manières dans la notion de PTS. Cependant, l'application de ce concept continue de poser des défis importants, notamment des questions sur sa compatibilité avec les cadres juridiques nationaux et internationaux, ses implications graves en matière de droits humains et ses difficultés de mise en œuvre pratique. À l'avenir, la participation active des INDHs restera essentielle pour garantir que les préoccupations relatives aux droits humains soient dûment prises en compte dans toute application de la notion de PTS.

Points clés soulevés par Eleonora TESTI

- Eleonora Testi a présenté le point de vue du Conseil européen pour les personnes réfugiées et exilées (ECRE) sur les principaux enseignements et défis liés à l'application de la notion de PTS dans les États membres du Conseil de l'Europe.
- Mme Testi a rappelé la notion de PTS et a souligné que les discussions autour de ce concept doivent être comprises dans le contexte plus large de la tendance à l'externalisation des politiques migratoires et d'asile. L'externalisation, bien qu'elle ne soit pas définie juridiquement, désigne généralement le transfert vers 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. Bon nombre de ces politiques ont soulevé de graves préoccupations en matière de droits humains, citant des exemples tels que le traitement offshore par l'Australie à Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée et les tentatives d'Israël de transférer des demandeurs d'asile érythréens et soudanais vers l'Ouganda et le Rwanda. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont manifesté leur intérêt pour la mise en place d'accords similaires dans les domaines du traitement des demandes d'asile, de la gestion des frontières et du retour.
- Abordant les pratiques actuelles et les exemples nationaux, Mme Testi a fait remarquer que la notion de PTS n'avait jamais été mise en œuvre à grande échelle en Europe, avec une exception. Le précédent le plus significatif reste la déclaration de l'UE-Türkiye de 2016, qui permettait le renvoi de certains demandeurs d'asile de Grèce vers la Türkiye. Bien que cela ait initialement été associé à une réduction des arrivées irrégulières, celle-ci était en grande partie due à d'autres facteurs contextuels, notamment la fermeture de la route des Balkans occidentaux, le renforcement des contrôles aux frontières et la détérioration des conditions dans les îles grecques. La mise en œuvre du programme est restée limitée en termes des retours réalisés en Türkiye en pratique, avec la plupart des Syriens qui sont restés en Grèce. En même temps, elle a suscité d'importantes préoccupations en matière de droits humains, telles que la surpopulation dans les camps,

l'application erronée de la notion de PTS et la suspension des retours par les tribunaux grecs.

- Mme Testi a expliqué que de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont néanmoins intégré la notion de PTS dans leurs cadres nationaux en matière d'asile, mais avec des différences significatives dans la manière dont il est appliqué, que ce soit par le biais de listes préétablies de pays sûrs ou au cas par cas. S'appuyant sur des exemples tirés de la base de données de l'ECRE, elle a observé que le Portugal applique la notion de PTS de manière incohérente, considérant parfois le simple transit comme suffisant pour établir une connexion ; la France n'applique pas du tout ce concept, car elle le juge incompatible avec les garanties constitutionnelles ; les Pays-Bas utilisent ce concept, mais son application est en réalité limitée par le contrôle judiciaire des conditions d'accueil et des garanties de protection dans le pays tiers désigné ; en Irlande, la Haute Cour a jugé en avril 2024 que la désignation du Royaume-Uni comme pays tiers sûr était illégale au regard du droit de l'UE, ce qui a conduit à des modifications législatives concernant les retours vers le Royaume-Uni dans les cas impliquant des liens familiaux.
- Parmi d'autres exemples, Mme Testi a évoqué le partenariat entre le Royaume-Uni et le Rwanda en matière de migration et de développement économique, qui prévoyait le transfert vers le Rwanda des demandeurs d'asile arrivant de manière irrégulière au Royaume-Uni afin que leur demande y soit traitée et qu'ils y bénéficient d'une éventuelle protection. Ce programme a fait l'objet de nombreuses contestations juridiques et, en novembre 2023, la Cour suprême du Royaume-Uni l'a invalidé, estimant que le Rwanda ne pouvait pas offrir de garanties suffisantes en matière de protection. En Grèce, le Code de l'asile intègre la notion de PTS et a été appliqué à la Türkiye et à d'autres pays. Cependant, malgré la suspension des réadmissions par la Türkiye, les autorités grecques ont continué à rendre des décisions d'irrecevabilité. En octobre 2024, la CJUE a statué que ces décisions ne pouvaient être maintenues lorsque le transfert était impossible. Le Conseil d'État grec a ensuite annulé la désignation de la Türkiye en février 2025, invoquant un raisonnement insuffisant, mais le gouvernement l'a réadoptée en avril 2025 sur la base de sources sélectives, ce qui a donné lieu à de nouvelles contestations.
- Mme Testi a également évoqué le Protocole entre l'Italie et l'Albanie de 2023 qui, sans appliquer directement la notion de PTS, représente une autre forme d'externalisation. En vertu de cet accord, l'Italie transfère certains migrants vers un centre situé en Albanie et fonctionnant sous juridiction italienne. Ce programme est devenu opérationnel en 2024, mais a rapidement rencontré des obstacles judiciaires : les tribunaux italiens ont refusé de valider la détention de migrants en Albanie, invoquant la jurisprudence de la CJUE sur la désignation des pays sûrs. En réponse, le gouvernement italien a modifié sa législation afin d'autoriser le transfert vers l'Albanie de personnes déjà présentes sur le territoire italien dans le cadre des procédures de retour. Cependant, cette mesure a été contestée devant la CJUE pour incompatibilité potentielle avec le droit de l'UE.
- Plusieurs pays européens, dont le Danemark, l'Allemagne et la Suisse, ont récemment examiné ou proposé des accords de type Royaume-Uni-Rwanda afin de traiter les demandes d'asile dans des pays tiers avec lesquels ils n'ont aucune connexion antérieure, mais aucun n'a encore été mis en œuvre à grande échelle.
- Au sujet du cadre juridique de l'UE, Mme Testi a rappelé qu'en vertu de la Directive européenne de 2013, un pays tiers ne peut être désigné comme sûr que s'il offre une protection conforme à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Le RPA abaisse toutefois ce seuil en n'exigeant qu'une « protection effective ».
- La proposition de la Commission européenne de mai 2025 visant à modifier le RPA introduit deux changements majeurs : la suppression du critère obligatoire de connexion entre le demandeur et le pays tiers et la suppression de l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions d'irrecevabilité sur la base de l'application de la notion de

PTS. Du point de vue de l'ECRE, ces évolutions soulèvent de sérieuses préoccupations concernant le risque d'une érosion progressive des normes de protection, une incertitude juridique accrue et des répercussions disproportionnées sur les groupes vulnérables. L'assouplissement proposé du critère de connexion pose principalement des risques pratiques plutôt que juridiques, car l'absence d'une connexion pertinente pourrait empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à une protection efficace ou de subvenir à leurs besoins dans le pays tiers désigné. Mme Testi a averti que l'extension du recours aux accords bilatéraux entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays tiers risque de désharmoniser les systèmes d'asile à travers l'Europe et d'augmenter les mouvements secondaires. Une préoccupation particulière a été exprimée pour les personnes vulnérables, y compris celles qui présentent des vulnérabilités cachées, telles que les survivants de la traite des êtres humains, de la violence basée sur le genre ou de la torture, dont les vulnérabilités peuvent ne pas être immédiatement détectées au cours de la procédure et qui peuvent être exposées à des risques accrus si elles sont transférées vers un pays tiers. Malgré l'interdiction de tels résultats, le risque demeure que certains demandeurs se retrouvent dans une situation juridique incertaine, déclarés irrecevables mais non admis par le pays tiers.

- En conclusion, Mme Testi a souligné que les États membres du Conseil de l'Europe conservent l'obligation de veiller à ce que toute application de la notion de PTS, ou toute procédure d'asile externalisée, respecte pleinement les droits humains, donne accès à la protection et ne porte pas atteinte à l'intégrité de l'asile territorial. Si la coopération internationale en matière de gestion des migrations peut être légitime et, dans certains cas, nécessaire, elle ne doit jamais porter atteinte aux normes fondamentales de protection. La notion de PTS doit rester un outil strictement circonscrit, appliqué uniquement avec des garanties claires et soumis à un contrôle rigoureux afin de garantir le respect des droits humains et des normes internationales en matière de protection.

Première discussion

- Au cours des discussions, plusieurs délégations ont soulevé des questions concernant la relation entre les développements en cours au niveau de l'UE, les travaux du CDDH-PTS et la révision éventuelle de la Recommandation n° R(97)22 du Comité des Ministres de 1997 sur l'application de la notion de PTS, en particulier sur la manière dont une plus grande harmonisation pourrait être obtenue entre le processus de l'UE et les travaux menés devant le CDDH-PTS. Des questions ont été soulevées quant à l'utilité de réviser la Recommandation de 1997 à ce stade, compte tenu de la coopération intensive déjà en cours à Bruxelles. En réponse, la représentante de la Commission européenne a indiqué que la Commission européenne n'avait actuellement pas de position spécifique sur la révision éventuelle de la Recommandation de 1997, car la Commission se concentre sur la mise en œuvre de sa propre proposition législative. La représentante de l'ENNHRI a souligné que l'harmonisation restait un défi majeur, car les États membres de l'UE ne partageaient pas une définition uniforme de l'asile ou des pays « sûrs », soulignant que la France et l'Allemagne, par exemple, maintenaient des listes différentes de pays d'origine sûrs. Si le Pacte de l'UE peut améliorer la cohérence, il n'existe pour l'instant aucune véritable harmonisation au sein de l'UE. La représentante de l'ECRE a déclaré que l'ECRE n'avait pas non plus de position officielle sur la question de savoir si la Recommandation de 1997 devait être mise à jour. Elle a toutefois souligné que l'adhésion à l'UE et au Conseil de l'Europe ne se recoupait pas entièrement et que certains États non-membres de l'UE pouvaient appliquer la notion de PTS de manière différente. À cet égard, il pourrait être utile de réexaminer les normes générales énoncées dans la

Recommandation de 1997 à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CtEDH).

- La Présidente a demandé si l'examen global réalisé par la Commission européenne avait pris en compte la Recommandation de 1997 et si des tensions avaient été identifiées avec la proposition de la Commission. En réponse, il a été confirmé que la Recommandation de 1997 avait été prise en considération dans le document de travail de la Commission européenne accompagnant la proposition et que l'évaluation n'avait révélé aucune incohérence entre les deux.
- La Présidente a également demandé si l'examen de la Commission européenne avait porté sur la situation des groupes vulnérables et les considérations liées au genre, et si ces questions avaient été soulevées au cours du processus de consultation. La représentante de la Commission européenne a confirmé que ces aspects avaient effectivement été discutés, soulignant que la proposition de la Commission prévoyait une exemption spécifique pour les mineurs non accompagnés, identifiés comme le groupe le plus vulnérable. En outre, le Règlement maintient l'obligation d'une évaluation individuelle dans chaque cas afin de déterminer si le pays tiers est sûr pour le demandeur compte tenu de sa situation personnelle.
- Une autre question a été posée aux représentants de l'ENNHRI et de l'ECRE concernant l'utilisation pratique de la Recommandation de 1997 par les INDHs et les ONGs dans leur travail de suivi et de plaidoyer, et la nécessité d'examiner plus en détail certains exemples récents de pratiques d'externalisation par le CDDH-PTS. Dans les exemples illustrés par la représentante de l'ENNHRI, les INDHs ne s'étaient pas appuyés sur la Recommandation de 1997 dans leur analyse ou leur plaidoyer, mais avaient plutôt fondé leurs évaluations sur le droit national et la jurisprudence des juridictions nationales et de la CtEDH. La représentante de l'ECRE a fait remarquer que, parmi les exemples qu'elle avait présentés, l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda et l'application de la notion de PTS en Grèce étaient particulièrement pertinents, car ils soulevaient tous deux la question de savoir si le pays de destination était réellement en mesure d'assurer une protection efficace. Elle a souligné qu'en l'absence de telles garanties, les tribunaux nationaux ou européens pourraient bloquer les transferts, ce qui pourrait entraîner des tensions avec le pouvoir judiciaire et soulever des questions relatives à l'état de droit.
- La Grèce a souligné l'importance du processus de l'UE pour les travaux du CDDH-PTS. Étant donné que la législation de l'UE prendra bientôt la forme d'un règlement plutôt que d'une directive, les États membres de l'UE auront moins de latitude dans sa mise en œuvre, ce qui devrait être pris en compte lors de l'examen d'une révision de la Recommandation de 1997. Il a également été précisé que le Conseil d'État grec avait annulé la liste précédente des pays tiers sûrs non pas parce que cette liste était contraire au droit national, européen ou international, mais parce que son raisonnement n'était pas suffisamment étayé. Une fois ces lacunes corrigées, une nouvelle liste a été adoptée et jugée conforme, soulignant qu'il n'existe aucune jurisprudence nationale ou internationale suggérant que la rédaction de telles listes est contraire au droit international ou de l'UE.

Points clés soulevés par Andreas WISSNER

- Andreas Wissner a présenté les nouvelles orientations du HCR intitulées « *International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers* », publiées en août 2025 dans le cadre d'une série de publications du HCR traitant de la manière dont les États peuvent répondre aux défis contemporains en matière de protection des réfugiés.
- M. Wissner a souligné que la question des accords internationaux de transfert revêt une importance particulière à un moment où de nombreux États explorent des mécanismes

bilatéraux ou régionaux pour gérer les mouvements irréguliers de migrants ou de réfugiés, notamment par le biais d'accords permettant le transfert de demandeurs d'asile vers des pays tiers. Ces mesures ont des implications directes pour la protection et le bien-être des réfugiés.

- Le transfert des demandeurs d'asile recoupe, sur le plan conceptuel et juridique, la notion de PTS. Les directives du HCR fournissent un cadre fondé sur les droits pour une utilisation légale et humaine de ces arrangements. Elles répondent à l'ampleur et à la complexité croissantes des mouvements de réfugiés et de migrants et offrent aux États des orientations pratiques sur la manière de gérer efficacement les systèmes d'asile tout en protégeant les réfugiés et en maintenant les contrôles aux frontières.
- Le HCR estime que des systèmes d'asile dotés de ressources suffisantes et correctement gérés permettent d'apporter des réponses équitables, efficaces et humaines aux personnes qui fuient la persécution, les conflits ou les violations graves des droits humains. Bien que le HCR ne promeuve pas les accords de transfert et maintienne que les demandeurs d'asile devraient normalement être pris en charge sur le territoire de l'État où ils arrivent, il reconnaît que certains États peuvent choisir de conclure des accords de transfert. Dans ce cas, ces accords doivent être conçus et mis en œuvre en totale conformité avec le droit international et doivent garantir la protection des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- Les nouvelles directives définissent les conditions dans lesquelles les transferts peuvent être effectués en toute sécurité et légalité. Les transferts doivent garantir les droits fondamentaux, notamment la sûreté, l'accès à une procédure d'examen des demandes d'asile équitable et efficace et des conditions de vie dignes dans le pays de destination. L'État qui procède au transfert a également des obligations, notamment celle de veiller à ce que ces droits soient effectivement respectés et de fournir un soutien matériel et financier. Le HCR souligne l'importance de la coopération internationale et d'un véritable partage des responsabilités, essentiels à la mise en place de dispositifs de transfert légaux et pratiques. L'objectif du HCR est d'aider les États à garantir la protection internationale où que se trouvent les réfugiés et de renforcer la coopération internationale dès les premières étapes du déplacement. Il est donc important que les États plus riches apportent un soutien accru, notamment pour s'attaquer aux causes profondes de ces mouvements et aider les pays qui accueillent la majorité des réfugiés dans le monde.
- Le guide s'appuie sur les positions de longue date du HCR concernant les mouvements ultérieurs et le transfert des réfugiés et des demandeurs d'asile, initialement formulées dans la conclusion n° 58 du Comité exécutif (ExCom) et développées dans des documents d'orientation ultérieurs. La nouvelle publication identifie les conditions juridiques essentielles qui doivent être remplies pour que les accords de transfert internationaux soient légaux :
 - Premièrement, les accords de transfert entre États sont mieux régis par des accords publics juridiquement contraignants, contestables et exécutoires devant un tribunal, y compris par les réfugiés et les demandeurs d'asile concernés. Les accords de transfert doivent clairement énoncer les obligations de chaque partie, afin de garantir la prévisibilité, l'applicabilité et la sécurité juridique pour les personnes concernées.
 - Deuxièmement, ces accords de transfert devraient avoir une portée personnelle limitée et définir clairement les catégories de personnes pouvant bénéficier d'un transfert. Le HCR estime que trois catégories de personnes peuvent, en principe, faire l'objet d'un transfert : 1) les réfugiés qui bénéficiaient auparavant d'une protection dans un autre État et qui ont volontairement poursuivi leur route ; 2) les demandeurs d'asile qui auraient pu demander ou bénéficier d'une protection dans un État précédent ; et 3) les demandeurs d'asile n'ayant aucune connexion

préalable avec un autre État, à condition que des mesures soient prises pour garantir la dignité et la durabilité de leur transfert. Bien que le droit international n'exige pas de lien entre la personne et l'État de destination, le HCR recommande qu'une connexion soit recherchée pour des raisons de raisonnabilité et de durabilité.

- Troisièmement, l'accès à la protection dans le pays de destination doit être garanti dans l'État de destination, tant avant qu'après le transfert. Avant le transfert, les personnes doivent avoir la possibilité de contester la présomption de sûreté du pays de destination, en particulier celles qui présentent des profils de risque spécifiques, telles que les personnes avec trauma ou les enfants non accompagnés, qui ne devraient jamais être transférés. Après le transfert, l'État qui reçoit doit garantir l'accès à une procédure d'asile, un séjour légal pendant cette procédure et, si le statut de réfugié est accordé, la réalisation progressive des droits associés à la protection en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
 - Quatrièmement, le respect des normes convenues par les deux États devrait faire l'objet d'un suivi continu. L'État qui procède au transfert conserve la responsabilité de veiller à ce que l'État qui reçoit continue de respecter les normes de protection et doit suspendre ou résilier l'accord si celles-ci ne sont plus respectées.
 - Enfin, le pays qui reçoit doit garantir un niveau de traitement et des conditions adéquats aux personnes transférées, afin de leur permettre d'accéder à l'autonomie et à l'inclusion.
- M. Wissner a également clarifié la conception du HCR de l'« externalisation ». Il a déclaré que l'externalisation se produit lorsque les États tentent de transférer, plutôt que de partager, la responsabilité de la protection des réfugiés. Il est nécessaire de répartir les réfugiés entre les États, de manière juste et équitable, en veillant à ce qu'aucun pays ne puisse se décharger de ses responsabilités en matière de protection en payant un autre État pour accueillir des demandeurs d'asile. Tout accord de transfert légal doit s'accompagner d'un soutien financier et technique prévisible, adéquat et durable pour l'État de destination, en particulier lorsque sa capacité à fournir une protection est limitée. Ce soutien est essentiel pour garantir que les personnes transférées bénéficient de services adéquats et pour maintenir la solidarité mondiale.
- L'intégrité du système de protection internationale dépend du maintien du droit de demander et de bénéficier de l'asile territorial dans l'État qui transfère. Les individus doivent conserver le droit de contester les décisions de transfert devant un tribunal, et certaines catégories de personnes devraient continuer à avoir accès à l'asile dans l'État de transfert lui-même. Les États devraient donc cesser de se décharger de leurs responsabilités en matière de protection internationale par le biais de programmes de transfert qui ne prévoient pas de garanties adéquates. Le HCR continue de s'opposer aux pratiques d'externalisation qui transfèrent la responsabilité à d'autres États sans garantir une protection adéquate, car cela contrevient au droit international et met en danger les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Points clés soulevés par Christian MOMMERS

- Christian Mommers a présenté le nouveau rapport thématique du Commissaire intitulé « *Externalised asylum and migration policies and human rights law* », publié en septembre 2025. Il a expliqué que le rapport vise à contribuer aux débats politiques actuels en évaluant comment les pratiques d'externalisation peuvent être rendues conformes aux normes en matière de droits humains et en identifiant les garanties nécessaires pour assurer cette conformité.

- Le rapport a été élaboré dans un contexte où un nombre croissant d'États membres du Conseil de l'Europe alignent leurs politiques sur les mesures d'externalisation et où de nouvelles propositions et accords dans ce domaine continuent d'émerger. Il était donc opportun d'évaluer ces évolutions sous l'angle des droits humains. Le rapport adopte une approche systématique, évaluant ces politiques en tenant compte des normes internationales contraignantes et non contraignantes, en coordination avec les travaux du HCR et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).
- M. Mommers a expliqué que le rapport identifie trois formes principales d'externalisation :
 - Le transfert des procédures d'asile vers d'autres pays ;
 - L'externalisation des procédures de retour, notamment par la création de « centres de retour » ; et
 - La fourniture d'un soutien financier ou opérationnel à des pays tiers afin de prévenir la migration irrégulière vers l'Europe.
- La conclusion générale est que l'externalisation augmente intrinsèquement le risque de violations des droits humains, en particulier en ce qui concerne le refoulement, le refus d'accès à l'asile, la détention arbitraire, l'absence de recours efficaces et d'autres lacunes procédurales. Bien que l'externalisation puisse en théorie être mise en œuvre dans le respect des droits, les propositions actuelles sont loin d'offrir les garanties nécessaires. Le rapport formule donc quatre recommandations principales :
 1. Adopter une approche préventive, exigeant une évaluation préalable des risques en matière de droits humains et l'identification de mesures visant à les atténuer ;
 2. Établir des principes clairs et non négociables, notamment l'interdiction du refoulement et de l'exposition à la torture, la prévention de la détention arbitraire et la protection des enfants et des autres personnes vulnérables ;
 3. Veiller à ce que toute coopération avec des pays tiers dans les domaines du traitement des demandes d'asile, des retours et du contrôle des frontières soit subordonnée à la mise en place de ces garanties ; et
 4. Renforcer la transparence, le suivi et la responsabilité, par exemple en s'appuyant sur des accords formels et juridiquement contraignants comportant des obligations claires, des clauses de résiliation et des dispositions prévoyant des recours et des enquêtes en cas de violation.
- En ce qui concerne la pertinence de ces conclusions pour la notion de PTS, le Bureau du Commissaire s'est principalement concentré sur l'utilisation de la désignation de « pays sûr » dans le contexte des procédures d'asile et de retour. Alors que les premières pratiques concernaient le transfert d'individus vers des pays par lesquels ils avaient transité, les initiatives récentes impliquent de plus en plus le transfert de personnes vers des pays avec lesquels elles n'ont aucun lien préalable. Cette nouvelle tendance présente un risque encore plus élevé de non-conformité. Néanmoins, les normes minimales identifiées dans la jurisprudence de la CEDH (concernant l'efficacité des procédures d'asile, le droit à un recours et la protection contre le refoulement) devraient s'appliquer de la même manière, que la personne ait déjà séjourné ou non dans le pays concerné.
- La mise en œuvre devient plus complexe lorsqu'un pays supplémentaire est impliqué, car cela introduit de nouveaux niveaux de responsabilité et des lacunes potentielles en matière de protection. Les pays vers lesquels les transferts sont envisagés offrent souvent des systèmes de protection plus faibles, notamment en termes de capacité d'accueil et judiciaire. Le jugement de la Cour suprême britannique sur l'Accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda illustre bien ces risques et ce qui serait nécessaire pour rendre un pays véritablement « sûr », comme des investissements soutenus dans les conditions d'accueil et les infrastructures d'asile. Le jugement souligne que cela est complexe et prendrait beaucoup de temps, et qu'il convient donc de se méfier de l'idée selon laquelle un pays tiers pourrait facilement être rendu « sûr » grâce à des mesures de soutien.

- Le rapport du Commissaire examine également les situations dans lesquelles les États mettent en œuvre des procédures d'asile ou de retour extraterritoriales sous leur propre juridiction. Dans certains cas, les opérations de sauvetage sont suivies du transfert immédiat des personnes secourues vers des pays tiers. Cela peut créer des tensions entre les obligations maritimes (telles que le débarquement rapide dans un lieu sûr) et les objectifs de contrôle des migrations.
- M. Mommers a abordé le critère de connexion, soulignant que, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence stricte en vertu du droit international, il a des implications importantes en matière de droits humains. L'absence de connexion avec le pays de destination augmente le risque de violations des droits humains, notamment l'exposition à l'exploitation, à la violence et à l'exclusion sociale. Ces risques sont particulièrement élevés pour les personnes vulnérables. Le rapport conclut donc que les enfants, y compris les enfants accompagnés, et les autres groupes vulnérables devraient être totalement exclus des procédures externalisées.
- Le transfert de responsabilité est incompatible avec l'esprit et la lettre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et avec le devoir des États de respecter de bonne foi leurs obligations internationales à la frontière. L'utilisation de la notion de PTS pour transférer le traitement des demandes d'asile à des pays dont les systèmes de protection sont inadéquats revient en fait à un transfert de responsabilité.
- D'un point de vue systémique, M. Mommers a averti que l'extension de la notion de PTS risquait de compromettre l'accès à l'asile territorial en Europe. Si le critère de lien était complètement abandonné et que les demandes d'asile pouvaient être déclarées irrecevables uniquement sur la base de l'existence d'un autre pays « sûr », pratiquement tous les demandeurs d'asile dans les États membres du Conseil de l'Europe pourraient en théorie être rejetés au stade de la recevabilité, rendant l'asile territorial inefficace.
- Enfin, il a souligné l'interaction entre la notion de PTS et les procédures de retour externalisées. Le Commissaire préconise que ces retours externalisés, y compris par le biais de « centres de retour », ne soient utilisés que pour les personnes qui ont déjà eu accès à une procédure d'asile équitable et efficace, décidée au fond et soumise à un contrôle judiciaire. Conformément à la position de FRA, les transferts vers des centres de retour devraient être limités aux cas où ils offrent une véritable valeur ajoutée, par exemple en facilitant les retours volontaires ou assistés, et ne devraient jamais conduire à placer des personnes dans une situation d'incertitude juridique. Il a réaffirmé qu'il existe désormais de nombreuses preuves des risques que l'externalisation fait peser sur les droits humains, comme l'a récemment souligné un rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants.

Deuxième discussion

- Au cours des discussions, les délégations se sont principalement concentrées sur la Recommandation de 1997, demandant aux derniers intervenants si elle restait adéquate compte tenu des évolutions juridiques et politiques importantes de ces dernières décennies, et si elle devait être mise à jour afin d'inclure des orientations plus détaillées, notamment en matière de coopération, de suivi et de garanties procédurales. L'Allemagne a demandé si l'obligation pour l'État qui transfère de contrôler le respect par le pays de destination des obligations légales prévues dans les accords de transfert découle du droit international contraignant.
- En réponse, M. Mommers a expliqué que le Commissaire n'avait pas de position officielle sur la question de savoir si la Recommandation de 1997 devait être révisée. Toutefois, le mandat du Commissaire consiste à promouvoir des normes plus élevées en matière de droits humains, et toute révision future de la Recommandation pourrait être l'occasion de renforcer

sa dimension relative aux droits humains. Le rapport du Commissaire n'aborde pas directement la Recommandation de 1997, car il se concentre plus largement sur les pratiques d'externalisation, mais la discussion est opportune compte tenu des changements intervenus depuis 1997, notamment l'évolution de la jurisprudence de la CtEDH. Il a fait observer que si les principes de la Recommandation de 1997 restent valables, ils sont assez généraux et pourraient être complétés par des orientations plus pratiques afin d'aider les États membres à les mettre en œuvre dans le contexte actuel.

- Sur la question du suivi, M. Mommers a mis en garde contre une approche trop legaliste, mais a souligné que les mécanismes de suivi sont une composante essentielle de tout système visant à faire respecter les normes en matière de droits humains. Pour garantir la mise en place et la mise en œuvre effective de garanties appropriées, il est nécessaire de mettre en place une forme de suivi systématique, et il serait donc logique d'en tenir compte dans tout travail futur sur la Recommandation.
- S'exprimant au nom du HCR, M. Wissner a indiqué que son bureau n'avait pas de position spécifique sur la Recommandation de 1997, qu'il a qualifiée d'instrument de haut niveau et non controversé. Cependant, depuis son adoption il y a près de 30 ans, des évolutions juridiques et politiques importantes ont eu lieu, en particulier au sein de l'UE, qui a élaboré des acquis détaillés sur la notion de PTS. Il a souligné que si les discussions sur ce sujet ont principalement eu lieu à Bruxelles, le cadre du Conseil de l'Europe est plus large, englobant des États membres qui ne sont pas membres de l'UE et comprenant parfois des pays participant à des accords de PTS. Cette perspective européenne plus large, fondée sur la Convention européenne des droits de l'homme, pourrait fournir des orientations complémentaires utiles aux normes de l'UE. M. Wissner a fait remarquer que les modifications à venir de la législation de l'UE, notamment les changements apportés au critère de connexion et aux recours disponibles dans le cadre du RPA, pourraient permettre au Conseil de l'Europe de fournir des orientations supplémentaires afin de garantir le maintien de l'alignement sur les normes en matière de droits humains.
- Sur la question de la coopération et du suivi, M. Wissner a convenu que ces éléments sont essentiels dans la gestion des accords en matière de migration et de transfert. Il serait très utile d'y faire référence dans les travaux futurs du Conseil de l'Europe, à condition qu'ils soient clairement définis et rendus opérationnels. Répondant à la question spécifique de l'Allemagne, il a expliqué que l'obligation de suivi par l'État transférant est incluse dans les orientations du HCR et que cette obligation est fondée sur le principe de non-refoulement, qui exige que l'État transférant s'assure que la personne transférée ne court pas un risque réel de persécution ou d'autres violations graves des droits humains dans le pays de destination.
- Enfin, M. Mommers a ajouté qu'au sein du Conseil de l'Europe, tous les États membres ne sont pas des pays d'envoi ; certains peuvent agir en tant que pays de destination dans le cadre d'accords de transfert ou d'installations d'accueil gérées par d'autres États membres sur leur territoire. Cette dimension soulève des questions juridiques et pratiques supplémentaires concernant le partage des responsabilités et des compétences, ce qui pourraient être prises en compte dans les futures discussions du CDDH-PTS.