



Résolution 2595 (2025)¹

Mettre fin aux expulsions collectives de personnes étrangères

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que les expulsions collectives de personnes étrangères sont formellement interdites en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 46), une interdiction également inscrite dans le droit de l'Union européenne conformément à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet égard, l'Assemblée s'inquiète de la divergence croissante entre le droit international et la pratique des États membres.
2. L'Assemblée considère que la pratique des expulsions collectives pose un défi majeur au respect de l'État de droit ainsi qu'aux normes fondamentales des droits humains, y compris au principe de non-refoulement et à l'interdiction absolue de la torture. Elle rappelle les principes auxquels les États membres du Conseil de l'Europe sont liés et leurs obligations juridiques en la matière, et souligne la nécessité d'une action renforcée de l'Organisation pour les accompagner dans ce domaine.
3. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») *Khlaifia et autres c. Italie*, la notion d'«expulsion collective» doit se comprendre comme désignant «toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe».
4. Se félicitant de la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt *Čonka c. Belgique*, selon laquelle toute procédure d'expulsion doit offrir des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chaque personne concernée, l'Assemblée s'alarme de la pratique répandue en Europe des expulsions collectives sans examen individuel de la situation de chaque personne.
5. L'Assemblée rappelle l'importance d'un examen individuel des situations pour prévenir toute expulsion collective. Dans la lignée de sa [Résolution 2461 \(2022\)](#) et sa [Recommandation 2238 \(2022\)](#) «Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile», elle rappelle l'importance d'éviter l'usage des listes de pays sûrs comme motif d'inadmissibilité de demande d'asile et se félicite de la décision du Comité des Ministres d'étudier la possibilité de réviser sa Recommandation n° R (97) 22 aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr.
6. L'Assemblée exprime également sa profonde préoccupation face à l'expansion de la notion de «fiction juridique de non-entrée» selon laquelle les personnes seraient considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire européen, et dont l'usage sera facilité avec la mise en œuvre du Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile («le Pacte»), ce qui pourrait rendre les demandes d'asile plus difficiles à faire. Elle rappelle dans ce contexte l'application extraterritoriale de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'établie dans l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, et le fait que cette «fiction juridique de non-entrée» n'exonère pas les États de leurs obligations, notamment celles de non-refoulement et de prohibition absolue de la torture et des mauvais traitements.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance) (voir [Doc. 16135](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance).



7. Dans sa [Résolution 2462 \(2022\)](#) «Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations», l'Assemblée a souligné le lien intrinsèque entre la prohibition des expulsions collectives, le principe de non-refoulement et la prohibition absolue de la torture. Contrevenir à ces principes fondamentaux peut exposer les personnes à des conséquences tragiques dont les responsables doivent être tenus de rendre des comptes.

8. Dans sa [Résolution 2555 \(2024\)](#) «Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains», l'Assemblée a déjà souligné les obligations juridiques suivantes, dont elle rappelle ici le caractère contraignant: seul un examen individuel équitable et effectif, y compris des demandes d'asile, peut permettre de satisfaire à l'obligation d'un État de ne pas exposer, directement ou indirectement, toute personne relevant de sa juridiction à un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant; par ailleurs, en cas d'appel, le recours doit avoir un effet suspensif automatique des mesures d'expulsion si le requérant ou la requérante fait état d'un risque au regard de l'article 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la «Convention»). Ces garanties procédurales sont requises pour que l'appel soit considéré comme effectif et conforme à l'article 13 de la Convention, ainsi qu'à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme.

9. Consciente des impératifs de sécurité intérieure et de gestion des frontières qui s'imposent aux États dans un contexte géopolitique parfois complexe, l'Assemblée invite toutefois les États membres du Conseil de l'Europe à ne pas tomber dans le piège consistant à invoquer des exceptions aux droits humains pour répondre à ces défis. À ce propos, elle rappelle sa [Résolution 2404 \(2021\)](#) «L'instrumentalisation de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus», dans laquelle elle condamnait «toute instrumentalisation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile par les États à des fins politiques».

10. L'Assemblée souligne que les premières victimes de ce qu'elle a appelé des «attaques hybrides» dans la [Résolution 2404 \(2021\)](#) sont les personnes migrantes elles-mêmes. La réponse des États visés par ces attaques sanctionne les personnes migrantes et accroît leur vulnérabilité, au lieu de sanctionner les États coupables de cette instrumentalisation ou de les mettre face à leurs responsabilités. Cette logique perverse est un piège, et l'extrême vulnérabilité des personnes migrantes et la violation de leurs droits humains peuvent être évitées si les États européens se refusent à y tomber.

11. À ce titre, l'Assemblée déplore profondément que l'impératif de la protection de la sécurité nationale et de la protection absolue des frontières semble être utilisé pour justifier un assouplissement des normes en vigueur élaborées et acceptées par les États eux-mêmes. Elle rappelle que le concept d'instrumentalisation ne constitue pas une base pour une dérogation générale aux normes en matière d'asile et de droits humains, dont le principe de non-refoulement et l'article 3 de la Convention, qui ont un caractère absolu, et l'obligation de procéder à un examen individuel de la situation d'une personne avant de la renvoyer. Dans ce contexte, l'Assemblée exhorte les États membres à ne pas déroger à leurs obligations même dans un contexte difficile, comme l'a rappelé la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-72/22 PPU – Valstybės sienos apsaugos tarnyba.

12. Regrettant qu'aucun pays d'Europe qui se trouve sur les routes migratoires empruntées par celles et ceux qui cherchent refuge et une vie digne en Europe n'est épargné par la pratique des expulsions collectives, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à envisager la mise en place de voies légales de migration pour éviter les tragédies humaines et le manque de main-d'œuvre, dans le même esprit qu'elle l'a préconisé dans sa [Résolution 2586 \(2025\)](#) «L'immigration, l'une des réponses au vieillissement démographique de l'Europe».

13. Pour permettre de documenter les éventuelles violations des droits à la frontière, de responsabiliser les auteurs et de garantir l'accès des personnes migrantes à une assistance juridique et à des informations sur leurs droits, les zones frontalières doivent être accessibles à tout moment, y compris les zones et les procédures dans lesquelles s'applique la «fiction juridique de non-entrée» et/ou dans lesquelles les personnes migrantes sont privées de liberté. L'accès devrait être accordé, en droit et en pratique, non seulement aux officiers aux droits fondamentaux de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), mais aussi aux mécanismes de suivi nationaux et du Conseil de l'Europe, au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, aux institutions nationales des droits humains, aux parlementaires, aux organisations de la société civile, aux professionnels de la santé, aux avocats et aux journalistes.

14. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite du fait que les États membres de l'Union européenne soient tenus de mettre en place, d'ici à juin 2026, au niveau national, des mécanismes de suivi indépendants pour garantir le respect des droits humains à la frontière au cours de la procédure de «filtrage» et des procédures d'asile accélérées à la frontière prévues dans le Pacte. L'Assemblée encourage vivement les États membres

à prendre en considération les orientations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne prévues dans «Surveillance du respect des droits fondamentaux lors du contrôle à l'entrée et de la procédure d'asile à la frontière – Guide sur les mécanismes nationaux indépendants», en particulier la recommandation d'adopter une législation nationale pour étendre le champ d'application du suivi à l'ensemble de la gestion des frontières, y compris les procédures de retour.

15. L'Assemblée reconnaît que l'adoption du Pacte marque la volonté politique d'une approche cohérente de la part des États membres de l'Union européenne sur ces questions. Cependant, avec une période transitoire allant jusqu'en 2026 et des mesures d'application encore à prendre, l'Assemblée insiste sur l'importance de la mise en place de garanties effectives dans le cadre de la définition des plans nationaux de mise en œuvre du Pacte afin d'éviter les situations d'expulsions collectives.

16. Pour garantir l'accès à un examen individuel de la situation de chaque personne migrante, notamment lors du franchissement des frontières, dans le cadre des procédures d'asile ou de retour, l'Assemblée encourage vivement les États membres:

16.1. à adopter des plans d'action nationaux de mise en œuvre du Pacte conformes à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés des Nations Unies (la Convention de 1951) et à la Convention européenne des droits de l'homme en faisant expressément référence à ces traités;

16.2. à prévoir l'évaluation et la garantie systématiques de la légalité des décisions d'expulsion, y compris consécutives à une décision d'irrecevabilité de la demande d'asile, par une juridiction compétente sur le territoire, avant toute opération de renvoi y compris dans les situations de «fiction juridique de non-entrée»;

16.3. à assurer une formation adéquate fondée sur le respect des normes de droit international des droits humains, y compris la Convention de 1951 et la Convention européenne des droits de l'homme, à l'attention des gardes-frontières et des autres parties prenantes telles que les avocats, les juges et procureurs, les interprètes et le personnel administratif. Dans ce contexte, l'Assemblée encourage l'utilisation du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit du Conseil de l'Europe (le Programme HELP) pour le développement de tels programmes de formation;

16.4. à assurer l'accès à un avocat et à des services d'interprétation, y compris au moment du débarquement des personnes migrantes interceptées en mer, et le respect des procédures officielles de prise de notes, en particulier pour éviter la mauvaise interprétation des déclarations faites dans le contexte des demandes de protection internationale;

16.5. pour les États membres qui sont membres de l'Union européenne, à allouer des ressources matérielles et humaines suffisantes pour la mise en œuvre effective des plans nationaux d'application du Pacte dans le respect des droits humains, en particulier en ce qui concerne les implications en matière de garanties procédurales.

17. Notant le nombre élevé de requêtes pendantes devant la Cour concernant les expulsions collectives ainsi que celui d'arrêts qui font toujours l'objet d'une surveillance par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée enjoint les États membres du Conseil de l'Europe condamnés par la Cour à rapidement et pleinement exécuter ces arrêts, notamment:

17.1. en prenant toutes les mesures nécessaires pour assurer aux personnes migrantes un traitement conforme à la Convention, notamment en matière d'expulsion collective, et en veillant à ce que celles-ci bénéficient systématiquement d'un accès réel et effectif aux procédures d'entrée légale dans les États;

17.2. en veillant à ce que les personnes qui demandent l'asile ne soient pas expulsées sans identification ni examen de leur situation individuelle;

17.3. en évitant toute déformation des déclarations des personnes étrangères concernant leur souhait de demander une protection internationale;

17.4. en fournissant aux personnes migrantes des recours effectifs, notamment un délai suffisant pour saisir effectivement un juge avant que l'arrêté d'expulsion soit exécuté;

17.5. en veillant à ce que l'effet suspensif des recours contre les décisions de refus d'entrée dans le pays soit assuré en droit et en pratique;

17.6. en tirant profit du processus de l'exécution des arrêts de la Cour pour trouver une approche globale aux défis causés par des arrivées importantes de personnes migrantes, dans le but de résoudre les problèmes complexes et structurels tels qu'identifiés par le Comité des Ministres.

18. L'Assemblée se félicite de la volonté politique de certains États qui choisissent d'assurer un accueil des personnes migrantes conforme aux normes du droit international, malgré les défis induits par le nombre important d'arrivées.

19. Notant que les pays d'arrivée des personnes migrantes assument la majeure partie de la responsabilité des politiques d'accueil et d'intégration, l'Assemblée appelle à une approche européenne coordonnée et cohérente en matière d'accueil des personnes migrantes, en droit et en pratique, entre les territoires, qu'il s'agisse du niveau national ou du niveau européen.

20. L'Assemblée rappelle que l'interdiction des expulsions collectives prévaut à toutes les frontières, y compris les frontières intérieures de l'Union européenne. Les renvois expéditifs au sein de l'espace Schengen ne sauraient se justifier sans le plein respect des garanties procédurales applicables et une décision individuelle, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. L'Assemblée attire par ailleurs l'attention sur le rétablissement prolongé des contrôles aux frontières intérieures de l'Espace Schengen, qui contrevient à cet esprit de solidarité.

21. L'Assemblée rappelle qu'il est impératif de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances et regrette vivement toute instrumentalisation politique de la situation des enfants non accompagnés. En cas d'arrivée importante de ces enfants dans des territoires particuliers, l'Assemblée encourage vivement les parties prenantes à trouver une solution permettant leur relocalisation, leur accueil et leur intégration dans d'autres régions du même pays. Cela favoriserait une approche cohérente pour offrir à ces enfants des possibilités d'accueil et d'intégration auxquelles ils ont droit, y compris leur accompagnement grâce à un régime de tutelle conforme à la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration.

22. L'Assemblée encourage vivement une refonte de la législation relative à l'asile dans les pays où celle-ci n'est plus adéquate face à l'augmentation des flux migratoires et n'est pas conforme au droit européen.

23. Reconnaissant l'importance de l'assistance juridique pour les personnes migrantes afin de rendre l'examen de leur situation individuelle effectif, l'Assemblée estime qu'il est crucial de renforcer la présence, aux points d'arrivée, d'avocats spécialisés dans le droit des étrangers. Elle recommande ainsi vivement une formation spécifique en droit maritime et en droit d'asile pour soutenir cet effort. Elle recommande également d'améliorer l'accès à des interprètes, surtout au moment du débarquement des personnes migrantes.

24. L'Assemblée s'inquiète des violences sexuelles et sexistes subies par les femmes et les enfants pendant leur traversée, et des risques de traite par la suite. Elle rappelle que si les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne est victime de la traite des êtres humains, elle ne doit pas être éloignée du territoire jusqu'à la fin du processus d'identification en tant que victime. Elle recommande la mise en place de mesures de protection spécifiques afin de garantir leur sécurité, notamment:

24.1. une formation ciblée pour les avocats afin de mieux reconnaître et assister les victimes de violences sexuelles et sexistes, avec un soutien financier dédié;

24.2. sauf dans le cas de liens familiaux ou amicaux préexistant au voyage, la séparation des hommes et des femmes dans les centres d'accueil pour étrangers ou le transfert des femmes dans des centres séparés afin de les protéger de la pression exercée par les hommes avec lesquels elles ont voyagé.

25. L'Assemblée se félicite de la création au sein du Conseil de l'Europe de la nouvelle Division des migrations et des réfugiés visant à consolider et à intensifier les efforts de l'Organisation pour aborder les questions urgentes liées aux migrations et à l'asile, et invite les États membres à pleinement bénéficier de son expertise.

26. Convaincue de l'importance du rôle du Conseil de l'Europe dans le soutien de ses États membres au regard du respect des engagements que ceux-ci ont pris en adhérant à l'Organisation et en ratifiant ses traités internationaux, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme, l'Assemblée encourage les États membres et les organes de l'Union européenne à faire une référence systématique aux normes du Conseil de l'Europe dans le développement des politiques publiques nationales et européennes en matière de migration et d'asile. Plus généralement, elle considère que la mise à jour des «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» adoptés par le Comité des Ministres (document CM(2005)40) ainsi que le développement par le Conseil de l'Europe d'une boîte à outils des bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de ses normes dans la gestion des migrations et de l'asile par ses États membres seraient fort utiles.

27. L'Assemblée est convaincue que la situation complexe des territoires ultramarins des États membres du Conseil de l'Europe, qui nécessite une réponse politique humaine et transparente, respectueuse des droits individuels, mériterait qu'on s'y penche plus avant, et recommande que ce sujet fasse l'objet d'un futur rapport.