DIRECTION GÉNÉRALE
DROITS HUMAINS ET ÉTAT DE DROIT (DG I)

SERVICE DES NORMES EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ET DE JUSTICE
DIVISION DES MIGRATIONS ET DES RÉFUGIÉS



16 octobre 2026

INSTRUMENTS NON CONTRAIGNANTS DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE DOMAINE DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE : DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Table des matières

A. Asile et protection des réfugiés 3

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 4

2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 4

3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 5

4. Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe 5

B. Anti-discrimination 5

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 5

2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 6

C. Inclusion sociale des migrants et des réfugiés 6

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 6

2. Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 7

3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 7

D. Personnes en situation potentiellement vulnerable 7

1. Enfants 7

(a) Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 8

(b) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 8

(c) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 8

2. Femmes et filles 8

3. Personnes âgées 9

(a) Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 9

(b) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 9

E. Traite des êtres humains et traffic illicite de migrants 9

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 9

2. Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 9

F. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays 10

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 10

2. Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 10

3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 10

G. Augmentation des flux migratoires 10

1. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe* 10
2. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe* 10
H. Intelligence artificielle et migration 11
1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe* 11
2. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe* 11
3. *Comité directeur pour les droits humains (CDDH)* 11

Ce document de référence présente une vue d'ensemble d'une sélection d'instruments non contraignants (« soft law ») dans le domaine de la migration et de la protection des réfugiés adoptés ces dernières années par trois institutions du Conseil de l'Europe : le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès). Il comprend également les instruments adoptés par la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe (Conférence des OING).

Les recommandations du CM aux États membres (article 15 du Statut du Conseil de l'Europe) concernent des questions de « politique commune ». Bien qu'elles ne soient pas contraignantes, le CM peut demander aux gouvernements des États membres « de l'informer des mesures » prises concernant les recommandations.

Les recommandations de l'APCE sont adressées au Comité des Ministres et contiennent des propositions dont la mise en œuvre relève de la compétence des gouvernements. Les résolutions de l'APCE représentent des décisions sur des questions que l'Assemblée est habilitée à mettre en œuvre, ou des expressions d'opinion dont elle est seule responsable.

Le Congrès adopte des recommandations, qui contiennent des propositions adressées au CM pour mise en œuvre par les gouvernements des États membres, et des résolutions, qui s'adressent aux autorités locales et/ou régionales, à leurs associations ou au Congrès lui-même.

La Conférence des OING est l'organe représentatif de toutes les OING dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Ses Recommandations contiennent des propositions de politiques et d'actions fondées sur l'expertise de la société civile et sont adressées aux états membres du Conseil de l'Europe.

Pour faciliter la lecture, les instruments sélectionnés ci-dessous sont regroupés selon les thèmes principaux suivants : (A) asile et protection des réfugiés ; (B) lutte contre la discrimination ; (C) inclusion sociale des migrants et des réfugiés ; (D) protection des personnes en situation de vulnérabilité potentielle ; (E) traite des êtres humains et trafic de migrants ; (F) personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; (D) augmentation des flux migratoires. Les hyperliens renvoient aux documents sources disponibles sur les pages web du CM, de l'APCE et du Congrès.

A. Asile et protection des réfugiés

Principes clés :

- les États membres doivent respecter les droits de l'homme et les principes humanitaires, ainsi que le droit international relatif aux réfugiés et au droit de demander l'asile, en

particulier la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés ;

- le principe de non-refoulement (principe interdisant l'extradition, l'expulsion ou le renvoi d'une personne vers un pays où elle serait persécutée ou risquerait d'être persécutée au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés) doit être respecté ;
- l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces doit être garanti ;
- l'interdiction de l'expulsion collective des non-ressortissants (toute mesure contraignant les non-ressortissants, en tant que groupe, à quitter le pays, sauf si cette mesure est prise sur la base d'un examen raisonnable et objectif des cas individuels) doit être inscrite dans le droit et la pratique nationaux.

1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Rec(94)5 - relative aux lignes directrices devant inspirer la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'égard des **demandeurs d'asile dans les aéroports** européens

Recommandation Rec(97)22 énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de **pays tiers sûr**

Rec(98)13 - sur le **droit de recours effectif des demandeurs d'asile** déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

Rec(98)15 - relative à la **formation des fonctionnaires** qui entrent les premiers en contact avec des demandeurs d'asile, en particulier aux postes frontière

Rec(99)12 - sur le retour des **demandeurs d'asile déboutés**

Rec(2003)5 - sur les **mesures de détention des demandeurs d'asile**

Rec(2004)9 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la **notion d'« appartenance à un certain groupe social »** (ACGS) dans le contexte de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

Rec(2005)6 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à **l'exclusion du statut de réfugié** dans le contexte de l'article 1 F de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés

2. *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Le "bateau cercueil" : actions et réactions : Résolution 1999 (2014); Recommandation 2046 (2014)

La criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime : Résolution 2059 (2015)

Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne : loin des yeux, loin des droits? : Résolution 2228 (2018); Recommandation 2136 (2018)

Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe : Résolution 2299 (2019); Recommandation 2161 (2019)

Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe : Résolution 2356 (2020); Recommandation 2192 (2020)

Relocalisation volontaire des migrants ayant besoin d'une protection humanitaire et réinstallation volontaire des réfugiés : Résolution 2409 (2021)

Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile : Résolution 2461 (2022)**;** Recommandation 2238 (2022)

Renvois en mer et sur terre : mesures illégales de gestion des migrations: Résolution 2462 (2022)

Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile du point de vue des droits humains : Résolution 2416 (2022)

La solidarité européenne dans le contexte de l'asile et de la protection internationale : Résolution 2487 (2023)**;** Recommandation 2248 (2023)

Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains : Résolution 2555 (2024)

Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort : Résolution 2569 (2024)**;** Recommandation 2284 (2024)

Mettre fin aux expulsions collectives de personnes étrangères : Résolution 2595 (2025)

Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains : Résolution 2612 (2025); Recommandation 2298 (2025)

Les défis et besoins des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des migrations : Résolution 2613 (2025)

Intelligence artificielle et la migration : Recommandation 2300 (2025); Résolution 2628 (2025)

3. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe: Résolution 487(2022) et Recommandation 481(2022)

4. *Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe*

CONF/AG(2025)REC4 - Recommandation sur la **responsabilité des Etats en matière d'hébergement des personnes en situation de migrations, des réfugiés et des demandeurs d'asile** – Un enjeu essentiel pour le respect des droits fondamentaux

B. Anti-discrimination

1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

CM/Rec(2022)16 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la **lutte contre le discours de haine**

CM/Rec(2024)4 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la **lutte contre les crimes de haine**

CM/Rec(2025)7 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur **l'égalité des droits des personnes intersexes**

2. *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Une perspective de genre dans les politiques migratoires: Résolution 2440 (2022)

C. Inclusion sociale des migrants et des réfugiés

Principes clés :

- non-discrimination ;
- compréhension mutuelle et respect de la diversité culturelle ;
- accès à des systèmes équitables et accessibles pour la reconnaissance des compétences et des qualifications ;
- accès aux soins de santé et aux services sociaux ;
- accès à l'enseignement primaire et secondaire gratuit pour tous les enfants migrants ;
- coopération à plusieurs niveaux entre les autorités locales, régionales et nationales ;
- participation des organisations de la société civile.

1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Rec(90)14 - relative à la préparation d'une brochure d'information sur les **droits et obligations en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants** et de leurs familles

Rec(2000)15 - sur la **sécurité de résidence des immigrés** de longue durée

Rec(2006)9 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'admission, les **droits et les obligations des étudiants migrants** et la coopération avec les pays d'origine

CM/Rec(2007)10 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative au co-développement et aux **migrants œuvrant au développement dans leur pays d'origine**

CM/Rec(2008)10 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à **l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants** et des personnes issues de l'immigration

CM/Rec(2011)2 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la **validation des compétences des migrants**

CM/Rec(2011)1 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur **l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil**

CM/Rec(2011)13 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur **la mobilité, les migrations et l'accès aux soins de santé**

CM/Rec(2015)1 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur **l'intégration interculturelle**

CM/Rec(2022)10 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des **politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle**

CM/Rec(2025)6 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative aux **qualifications et aux compétences linguistiques des réfugiés en Europe**

2. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe*

L'intégration, l'autonomisation et la protection des enfants migrants par la scolarité obligatoire : Résolution 2220 (2018)

Intégration des migrants et des réfugiés : des avantages pour toutes les parties prenantes: Résolution 2502 (2023)

L'inclusion sociale des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées internes par le biais du sport : Résolution 2503 (2023)

Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits : Résolution 2525 (2024)

L'immigration, l'une des réponses au vieillissement démographique de l'Europe : Résolution 2586 (2025)

Accès des personnes migrantes et réfugiées aux soins de santé : Résolution 2666 (2026)

Le rôle des diasporas et des personnes migrantes dans le renforcement de la cohésion sociale et de la participation démocratique : Résolution 2673 (2026)

3. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Améliorer l'intégration des migrants par les politiques locales de logement : Résolution 270(2008)

De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux phénomènes migratoires Résolution 411(2017)

Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe : Recommandation 419(2018); Résolution 431(2018)

D. Personnes en situation potentiellement vulnerable

1. *Enfants*

Principes clés :

- l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant ;
- présomption de minorité (une personne soumise à une évaluation de l'âge doit être présumée être un enfant jusqu'à ce qu'il soit déterminé autrement par une procédure d'évaluation de l'âge) ;
- bénéfice du doute (en cas de doute raisonnable, la personne doit être traitée comme un enfant) ;
- les enfants doivent être traités avant tout comme des enfants ;
- la détention administrative des enfants pour des raisons liées à l'immigration doit être évitée.

(a) Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CM/Rec(2007)9 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des **mineurs migrants non accompagnés**

CM/Rec(2008)4 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la promotion de **l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration**

CM/Rec(2012)10 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur **la protection des enfants et des jeunes sportifs contre des problèmes liés aux migrations**

CM/Rec(2019)4 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur **l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte**

CM/Rec(2019)11 - Recommandation 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**

CM/Rec(2022)22 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière **d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration**

(b) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants : Résolution 2020 (2014); Recommandation 2056 (2014)

Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe : Résolution 2136 (2016)

Enfants migrants non accompagnés : pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant : Résolution 2195 (2017); Recommandation 2117 (2017)

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe : Résolution 2324 (2020)**;** Recommandation 2172 (2020)

Protection et prise en charge des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés : Résolution 2449 (2022)

(c) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Enfants réfugiés non accompagnés : rôle et responsabilités des collectivités locales et régionales Résolution 428 (2018) et Recommandation 414 (2018)

2. Femmes et filles

CM/Rec(2022)17 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits des **femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile**[1]

[1] Voir aussi le **Guide pratique à l'intention des autorités publiques pour soutenir la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile**

3. *Personnes âgées*

(a) Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CM/Rec(2011)5 - Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention des risques de vulnérabilité des **migrants âgés** et l'amélioration de leur bien-être

(b) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Mettre fin à la discrimination des personnes âgées fondée sur l'âge : Résolution 2592 (2025) ; Recommandation 2291 (2025)

E. Traite des êtres humains et traffic illicite de migrants

Principes clés :

- les droits humains des migrants et le principe de non-refoulement doivent être respectés ;
- les États membres doivent punir les passeurs et les trafiquants, et non leurs victimes ;
- l'aide humanitaire apportée aux migrants doit être distinguée du trafic et de la traite et ne doit pas être criminalisée.

1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

CM/Rec(2022)21 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la **traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail**

2. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe*

La traite des travailleurs migrants à des fins de travail forcé : Résolution 1922 (2013)**;** Recommandation 2011 (2013)

Le crime organisé et les migrants : Résolution 2089 (2016)

Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants : Résolution 2323 (2020)**;** Recommandation 2171 (2020)

Les situations de travail précaire et irrégulier des travailleurs saisonniers et domestiques migrants : Résolution 2536 (2024)

Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes : Résolution 2568 (2024)**;** Recommandation 2283 (2024)

3. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Donner aux villes et aux régions les moyens de **lutter contre la traite des êtres humains** à des fins d'exploitation par le travail : Recommandation 527 (2025)

F. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

1. *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to member states on **internally displaced persons**

2. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe*

Besoins et droits humanitaires des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe : Résolution 2214 (2018); Recommandation 2126 (2018)

3. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Résolution 448(2019) ; Recommandation 437(2019)

G. Augmentation des flux migratoires

1. *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe*

L'intensification de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus : Résolution 2404 (2021)

Conséquences humanitaires et migrations internes et externes en lien avec l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine : Résolution 2448 (2022)

Situation humanitaire dans le Haut-Karabakh : Résolution 2517 (2023)**;** Recommandation 2260 (2023)

La crise humanitaire émergente pour l'Afghanistan et les réfugiés afghans : Résolution 2522 (2023)

Déportations et transferts forcés d'enfants et d'autres civils ukrainiens vers la Fédération de Russie ou les territoires ukrainiens temporairement occupés: créer les conditions de leur retour en toute sécurité, mettre fin à ces crimes et sanctionner leurs auteurs : Résolution 2495 (2023)**;** Recommandation 2253 (2023)

Relever les défis spécifiques auxquels sont confrontés les Bélarussiens en exil : Résolution 2499 (2023)

Un appel urgent à l'Europe et à ses partenaires : envisager des solutions politiques immédiates et à long terme en soutien aux personnes déplacées d'Ukraine : Résolution 2562 (2024)

L'après-conflit : désamorcer les bombes à retardement pour un retour en toute sécurité des populations déplacées : Résolution 2564 (2024)

2. *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*

Sur la coopération décentralisée et les **flux migratoires dans le bassin** méditerranéen : Résolution 69(1998)

Sur les flux migratoires et la cohésion sociale **en Europe du Sud-Est**: rôle des autorités locales et régionales: Résolution 175(2004)

Les régions frontalières face au phénomène migratoire **:** Résolution 432(2018)

H. Intelligence artificielle et migration

1. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Recommandation Rec (2026)1 du Comité des ministres sur l'égalité et l'intelligence artificielle : elle fournit des orientations aux États membres et aux parties prenantes afin de promouvoir l'égalité, y compris l'égalité entre les femmes et les hommes, et de prévenir la discrimination tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA. Elle met l'accent sur la transparence, l'explicabilité, les garanties procédurales et les domaines politiques dans lesquels l'IA peut avoir un impact important sur l'égalité.

2. Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

L'intelligence artificielle et la migration : Recommandation 2300 (2025) sur l'intelligence artificielle et la migration.

L'Assemblée parlementaire souligne les progrès rapides de l'intelligence artificielle (IA) dans la gestion des migrations et recommande une série d'actions pour garantir une utilisation responsable de l'IA dans ce contexte.

L'intelligence artificielle et la migration : Résolution 2628 (2025)

L'Assemblée parlementaire reconnaît le rôle transformateur de l'intelligence artificielle (IA) dans la gestion des migrations, en soulignant son potentiel pour améliorer l'efficacité et l'accessibilité des services pour les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile.

3. Comité directeur pour les droits humains (CDDH)

Le CDDH a créé le Groupe de rédaction sur les droits humains et l'intelligence artificielle (CDDH-IA), chargé de rédiger un Manuel sur les droits humains et l'intelligence artificielle, qui comprend, entre autres, un chapitre intitulé « Immigration et contrôle des frontières ».