Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15997
07 juin 2024

Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteure: Mme Stephanie KRISPER, Autriche, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La mise en place de procédures d'asile respectueuses des droits humains fait partie des obligations qui incombent à chaque État membre en vertu du droit international des droits humains et de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Cependant, la gestion du nombre croissant de personnes sollicitant l'asile en Europe se caractérise aujourd'hui souvent par l'adoption de réformes politiques qui limitent progressivement le droit de demander l'asile, voire celui d'accéder au territoire d'asile. Cette tendance est prétendument justifiée par un discours largement répandu cherchant à mettre en balance la sécurité des États et l'obligation de respecter le droit relatif aux droits humains, y compris les principes indérogeables comme le principe de non-refoulement.

Ce rapport, qui s'appuie sur une vue d'ensemble factuelle des difficultés rencontrées par les personnes en quête de protection internationale et de sécurité en Europe, met en garde contre les nombreuses violations des droits humains et l'érosion de l'État de droit sur l'ensemble du continent. Tout en reconnaissant les défis auxquels sont confrontées les autorités nationales pour assurer un examen équitable, individualisé et effectif des demandes d'asile, il comprend des recommandations adressées au Conseil de l'Europe, à ses États membres ainsi qu'à l'Union européenne, afin d'aider les autorités nationales à renouveler leur engagement au respect de leurs obligations en matière de droits humains et d'État de droit.

1. Renvoi en commission: Doc. 15601, Renvoi 4692 du 25 novembre 2022.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par Mme Stephanie Krisper, rapporteure 6
1. Introduction 6
2. Obligations juridiques et normes internationales 7
3. L'asile en Europe: une vue d'ensemble basée sur des faits 8
3.1. La plupart des personnes qui demandent l'asile en Europe viennent de pays déchirés par la guerre 9
3.2. La loterie de l'asile 9
3.3. Des politiques hétérogènes en matière d'aide juridique en Europe 10
3.4. Manque de cohérence des données 11
3.5. Des défis communs: mouvements secondaires et retours 11
4. Violations actuelles des droits humains et préoccupations en la matière 12
4.1. Accès restreint au territoire d'asile 12
4.2. Obstacles rencontrés dans l'accès aux procédures sur le territoire d'asile 13
4.3. Faiblesse des mécanismes de contrôle des droits humains 14
4.4. Inexécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme 15
5. Des politiques d'externalisation de l'asile dissuasives 15
5.1. La notion de «pays tiers sûr» 15
5.2. Accords bilatéraux 16
6. Le Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile: une occasion de se rapprocher de l'État de droit et de reprendre le contrôle 17
6.1. Une amélioration des normes? 17
6.2. Légaliser un nivellement par le bas? Préoccupations en matière de droits humains 17
6.3. La nécessité d'une budgétisation sérieuse lors de la mise en œuvre du Pacte 18
7. Conclusion 19

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire rappelle la position du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), à laquelle elle souscrit, selon laquelle la définition du statut de réfugié est déclaratoire, c'est-à-dire qu'une personne est déclarée réfugiée aussitôt qu'elle répond aux critères de la définition et que les principes prévus par le droit international des réfugiés devraient s'appliquer dans toutes les situations.

2. En vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et de l'article 4 de son Protocole n° 4 (STE n° 46), les États membres sont tenus de veiller à ne pas exposer, directement ou indirectement, toute personne relevant de leur juridiction à un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant. Seul un examen individuel équitable et effectif des demandes d'asile peut permettre de satisfaire à cette obligation. Par ailleurs, un éventuel recours doit avoir un effet suspensif automatique des mesures d'expulsion si le ou la requérant·e fait état d'un risque au regard de l'article 2 ou 3 de la Convention. Ces garanties procédurales sont requises pour que l'appel soit considéré comme effectif et en conformité avec l'article 13 de la Convention, ainsi qu'avec la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»).

3. L'Assemblée se déclare profondément préoccupée par l'érosion progressive du droit de demander l'asile en réaction au nombre croissant de demandes d'asile en Europe, ainsi qu'à l'instrumentalisation et à l'exagération du phénomène des mouvements migratoires entrants, orchestrées à des fins politiques internes ou par certains régimes extérieurs comme moyen de pression à l'encontre de pays européens pour d'autres motifs. Elle met en garde contre cette tendance qui, d'une part, enfreint le droit international des droits humains et le droit européen, affaiblissant à terme les principes essentiels de l'État de droit, et d'autre part, entraîne le chaos et engendre des souffrances humaines.

4. L'Assemblée réitère ses préoccupations déjà exprimées dans la 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 condamne «la tendance croissante à restreindre le droit de demander l'asile des personnes franchissant une frontière de manière irrégulière et toute pratique des États membres consistant à refouler les migrants et les demandeurs d'asile vers des pays tiers, où la protection internationale peut ne pas être systématiquement garantie».

5. L'Assemblée rappelle la réponse apportée par le Comité des Ministres à la Recommandation 2161 (2019) «Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe», dans laquelle il soulignait que «le droit de chercher asile doit être respecté», en particulier que «les demandeurs d'asile ont droit à un examen individuel et équitable de leurs demandes par les autorités compétentes» (Doc. 15088).

6. L'Assemblée relève que les personnes demandeuses d'asile peuvent ne pas être en mesure de se prévaloir de leur droit de chercher asile en raison d'une restriction voire d'un blocage d'accès, de critères d'éligibilité excessivement stricts ou de vastes règles dérogatoires, de capacités et de ressources insuffisantes pour traiter les demandes, ou de conditions d'accueil déplorables. Elle souligne que les politiques de dissuasion ne se sont pas révélées efficaces pour améliorer la sécurité intérieure ni pour renforcer la protection des libertés civiles. Par conséquent, l'Assemblée demande aux États membres d'éviter de recourir à de telles mesures.

7. L'Assemblée encourage les États membres à n'élaborer des procédures accélérées que si elles sont conformes aux normes relatives aux droits humains, en tirant parti de celles déjà existantes telles que la procédure *prima facie*. L'Assemblée réitère l'obligation impérieuse de veiller à ce que les procédures accélérées n'entraînent pas un abaissement des garanties procédurales, conformément à la jurisprudence de la Cour. Elle rappelle l'engagement du Comité des Ministres de garantir l'accès à la justice aux personnes qui demandent l'asile, conformément à la Résolution n° 1 sur l'accès des migrants et des demandeurs d'asile à la justice et aux Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées.

8. L'Assemblée réaffirme que l'accès à l'aide juridique doit être assuré. Elle encourage les parlements nationaux à veiller à l'indépendance professionnelle des prestataires de services d'assistance judiciaire et à garantir leur degré élevé de compétence conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'efficience et l'efficacité des systèmes d'assistance judiciaire dans les domaines du droit civil et du droit administratif (CM(2021)36-add2final).

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 29 mai 2024.

9. L'Assemblée rappelle sa Résolution 2461 (2022) et sa Recommandation 2238 (2022) «Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile», et se félicite de la réponse donnée par le Comité des Ministres (Doc. 15874) faisant part de son intention d'évaluer la nécessité et la faisabilité d'une mise à jour de la Recommandation Rec(97)22 aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr. Par conséquent, l'Assemblée attend avec intérêt les résultats de cette évaluation et la mise à jour des lignes directrices sur la notion de pays tiers sûr.

10. L'Assemblée invite les parlements nationaux à vérifier la conformité de la législation nationale avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les documents susmentionnés adoptés par le Comité des Ministres.

11. L'Assemblée appelle les parlements et les gouvernements des États membres à accroître sensiblement la disponibilité des ressources nécessaires à un traitement rapide, équitable et effectif des demandes d'asile, en particulier aux frontières, y compris en assurant un accès effectif à l'aide juridique et à un recours effectif.

12. L'Assemblée prend acte de l'adoption du Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile. Elle rappelle sa Résolution 2416 (2022) intitulée «Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile du point de vue des droits humains» et la validité toujours actuelle des recommandations qui y sont formulées. En particulier, l'Assemblée:

12.1. fait part, une nouvelle fois, de sa profonde inquiétude face à la perspective d'une systématisation de la détention et de la détention de fait, notamment dans le cadre des procédures aux frontières nouvellement définies. Elle exprime son opposition sans concession au placement en rétention d'enfants, quel que soit leur âge et rappelle que les personnes demandeuses d'asile ne sont pas des migrants en rétention administrative;

12.2. souligne l'importance de concentrer en amont les ressources humaines, matérielles et techniques afin que les États membres puissent satisfaire à leurs obligations internationales en matière de droits humains, à savoir garantir un accès effectif au territoire du pays d'asile et à une procédure d'asile équitable et rapide à toutes les personnes et sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne;

12.3. se félicite de l'initiative visant à mettre en place des mécanismes de contrôle des droits humains à la frontière, et souligne que ces mécanismes devraient être effectifs et indépendants, et fonctionner en coordination avec les organes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment ceux évoqués au paragraphe 14.2, et avec le HCR. Ces mécanismes devraient également prendre en compte les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur («les Principes de Venise») adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en 2019, et être en accord avec les recommandations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la mise en place de mécanismes nationaux indépendants de contrôle du respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE publiées en 2022;

12.4. salue l'adoption du Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen aux frontières extérieures et intérieures de l'Union européenne, et recommande que les évaluateurs et les évaluatrices Schengen soient formés à l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale, conformément aux normes et aux recommandations du Conseil de l'Europe;

12.5. encourage la Commission européenne à conditionner l'attribution de fonds européens à des dispositions spécifiques en matière de droits fondamentaux. En particulier, l'Assemblée insiste sur l'importance d'imposer des conditions à respecter dans le cadre de l'évaluation préliminaire, à mi-parcours et rétrospective pour prétendre à des financements de l'Union européenne. Elle recommande que ces conditions incluent des critères d'évaluation du respect de l'accès effectif à des garanties procédurales au cours des procédures d'asile dans le cadre des «conditions favorisantes» au titre du Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes.

13. L'Assemblée note que l'adoption du Pacte de l'Union européenne sera suivie d'une période de deux ans destinée à évaluer la situation dans les États membres de l'Union européenne en termes de mise en œuvre de la nouvelle législation en vigueur. Elle constate également que certains volets du Pacte comportent des éléments de coopération extérieure qui auront un impact sur les États non membres de l'Union européenne, dont beaucoup sont membres ou partenaires du Conseil de l'Europe.

14. En vue d'assurer la cohérence dans la mise en œuvre concrète de garanties effectives en matière de droits humains devant guider l'approche des États membres du Conseil de l'Europe, y compris des États membres de l'Union européenne, l'Assemblée:

14.1. encourage la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne à mentionner explicitement les normes et documents pertinents du Conseil de l'Europe, y compris les rapports par pays et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, dans leurs analyses des lacunes ainsi que dans les documents de suivi et d'évaluation élaborés dans le cadre du Pacte de l'Union européenne;

14.2. insiste sur l'importance d'accorder une attention particulière aux mécanismes de prévention et aux outils de suivi relevant de la compétence du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108);

14.3. demande aux organes de suivi susmentionnés de prêter une attention particulière, dans le cadre de leurs activités de suivi, aux personnes vulnérables issues de l'immigration, notamment aux personnes ayant besoin d'une protection internationale;

14.4. invite le Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (RSSG) à faciliter les discussions intergouvernementales, dans le cadre par exemple du Réseau de correspondants sur les migrations, afin d'élaborer des lignes directrices opérationnelles permettant la mise en œuvre concrète du Pacte de l'Union européenne conformément aux normes du Conseil de l'Europe, y compris en ce qui concerne les aspects impliquant des États non membres de l'Union européenne, tels que la coopération extérieure en matière d'asile et le recours à la notion de pays sûr au cours des procédures d'asile.

15. L'Assemblée est convaincue que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme renforcera l'approche régionale des droits humains. Dans cette perspective, elle prend note de la coopération déjà fructueuse entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'asile et:

15.1. se félicite de la référence faite aux «Principes de Venise» pour guider le mécanisme national de contrôle obligatoire devant être établi dans le cadre du règlement relatif au filtrage;

15.2. invite les États membres du Conseil de l'Europe représentés au conseil d'administration de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) à promouvoir des lignes directrices opérationnelles en vue d'assurer la cohérence dans l'approche des procédures d'asile aux niveaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, ainsi que dans leur application;

15.3. invite le RSSG à contribuer au renforcement de cette cohérence en sa qualité de représentant du Conseil de l'Europe au forum consultatif de l'AUEA.

B. Exposé des motifs par Mme Stephanie Krisper, rapporteure

1. Introduction

1. D'après les estimations du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), à la mi-2023, le nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale dans le monde a atteint le chiffre record de 47,5 millions (110 millions si l'on compte les personnes déplacées). Bien que la plupart d'entre elles ne se trouvent pas en Europe (qui accueillait environ 12 millions de personnes réfugiées et de personnes demandeuses d'asile à fin 2022, soit environ 1,7 % des plus de 700 millions de citoyen·nes des États membres du Conseil de l'Europe), les pays européens ont également connu une augmentation importante du nombre de personnes en quête de protection internationale, enregistrant à la mi-2023 le plus grand nombre de nouvelles demandes d'asile individuelles depuis 2016[3]. A la suite de nombreuses crises internationales ayant conduit à des phases d'augmentation du nombre de personnes demandant une forme de protection internationale en Europe[4], et en lien avec des tendances politiques en Europe, les débats sur la migration et l'asile occupent une place de premier plan sur l'agenda politique européen depuis les années 1990.

2. L'Europe est également confrontée à une forme de chantage migratoire exercé par certains États. En outre, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'«instrumentalisation des migrations» aux frontières par certaines autorités nationales, ce que l'Assemblée parlementaire a condamné dans sa Résolution 2040 (2021) intitulée «L'instrumentalisation de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus».

3. Face à cette évolution, le discours des influenceurs de l'opinion publique selon lesquels les systèmes d'asile actuels sont défaillants s'est renforcé. Ainsi, au cours des dernières années, la nécessité réelle de réviser une législation sur l'asile devenue obsolète a fait place à une remise en question fréquente de la pertinence des cadres, assortie d'une justification pleinement assumée d'une tendance quasi structurelle à un changement de politique. Cette situation se traduit dans les États membres par une accélération de plus en plus marquée des procédures d'asile et de l'externalisation de ces procédures en coopération avec les pays de transit, de premier asile, voire avec des pays dont les personnes concernées n'ont jamais foulé le sol.

4. Le nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour») ces dernières années montre que plusieurs de ces évolutions mettent en danger les droits procéduraux ou sont constitutifs d'un manquement aux obligations des États parties[5]. À cet égard, une tendance préoccupante se dessine: certain·es représentant·es d'États font valoir que les décisions des tribunaux, au niveau national ou européen, entravent de plus en plus la souveraineté de leur État en matière de gestion du système d'asile, notamment à décider de restreindre les garanties en matière de droits humains pour l'accès aux procédures d'asile ou au cours de ces procédures.

5. En plus de constituer une violation des droits humains, ces politiques de dissuasion ont contribué, ces dernières années, à engendrer encore plus de chaos et de souffrances humaines ainsi qu'une perte de contrôle. À force de répéter, depuis vingt ans, que le système d'asile fait l'objet d'abus et s'avère inefficace, la question même de l'asile, à savoir la protection des personnes fuyant la persécution, a tourné à l'obsession et est devenue un problème à résoudre, comme si des restrictions à l'accès au territoire et au droit fondamental de demander l'asile pouvaient suffire à faire baisser le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile.

6. L'état d'urgence permanent, dans le cadre duquel une question politique est traitée comme une gestion de crise depuis des décennies, n'est pas seulement contradictoire sur le plan terminologique (si la situation est permanente, c'est qu'elle ne relève peut-être pas de l'urgence), il fausse également l'élaboration des politiques. Le fait de conditionner la sécurité intérieure et aux frontières à des politiques d'asile plus restrictives relègue l'obligation de protéger les personnes demandeuses d'asile au second plan par rapport à la sécurité nationale. Cette méprise a des conséquences terribles sur les vies humaines et alimente l'idée fausse, au sein du grand public, que les personnes migrantes, y compris celles qui ont besoin d'une protection internationale, constituent un problème, renforçant ainsi la xénophobie et le racisme.

7. Il faut allier la question de la sécurité nationale à celle de la protection des droits humains, sans établir de hiérarchie des priorités ni les conditionner l'une à l'autre car une telle approche est contre-intuitive et dangereuse. Elle sert de justification à de perpétuelles réformes politiques qui pèsent sur l'ensemble du

---

3. HCR (2023), «Mid-Year Trends 2023» et HCR (2022), «Rapport sur les tendances mondiales 2022», notamment en Europe.
4. HCR (2020), «Les réfugiés dans le monde: Cinquante ans d'action humanitaire», chapitre 7.
5. Conseil de l'Europe (2021), «Fiche thématique – Migration & Asile», Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

système administratif et mettent à rude épreuve les fonctionnaires contraint·es de s'adapter à de nouvelles procédures. De plus, pendant les périodes de transition ou de changement soudain des règles, les personnes qui demandent l'asile rencontrent fréquemment des difficultés importantes lors du traitement de leur dossier[6].

8. Ces réformes ont souvent un caractère national, et les personnes demandeuses d'asile ainsi que les agent·es des services d'asile font les frais du manque de coordination entre les États membres qui n'appliquent pas de manière homogène les normes prévues par Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 (ci-après «la Convention sur les réfugiés»). Par ailleurs, l'absence de procédures harmonisées au niveau européen, dans des États où les ressources consacrées à l'asile sont inégales, justifie à elle seule la mise en œuvre de réformes supplémentaires au niveau régional qui renforcent la même tendance contre-productive et donnent lieu à des stratégies d'évitement, voire à la méfiance entre États[7].

9. Les réformes de la politique d'asile ont souvent été présentées sous l'angle de considérations sécuritaires. Cependant, le lien entre les politiques d'asile et de sécurité est artificiellement exagéré, en raison, notamment, du nombre disproportionné de reportages sur les crimes commis par des personnes demandeuses d'asile ou réfugiées, et du traitement populiste de ce sujet dans le discours politique. En mettant en place des mécanismes d'urgence pour parer à l'arrivée de ces personnes au lieu d'adopter des politiques structurelles en matière d'asile, dotées de ressources suffisantes, les autorités publiques favorisent l'émergence de manœuvres de diversion et de situations de désespoir du côté des individus concernés. Cette approche a d'autres conséquences: des stratégies d'endiguement et de gestion où le placement en rétention d'adultes et d'enfants demandeurs d'asile devient la norme, et où les personnes demandeuses d'asile suscitent la méfiance.

10. Face à ce dramatique statu quo, le présent rapport entend examiner les pratiques actuelles et démontrer, par une analyse factuelle, que l'obligation de mettre en place des procédures d'asile respectueuses des droits humains ne va pas à l'encontre des intérêts des autorités étatiques en matière d'ordre et de sécurité, bien au contraire: une approche des procédures d'asile conforme aux droits humains est une approche pragmatique qui soutient l'État de droit et garantit ainsi la sécurité et les libertés publiques de toutes et tous.

11. Dans ce contexte, la proposition de résolution intitulée «Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains» (Doc. 15601) demande à l'Assemblée de «proposer des lignes directrices aux parlements nationaux sur la manière de mettre en œuvre les normes internationales contraignantes existantes afin de permettre aux États membres de déterminer les conditions d'entrée sur leur territoire tout en protégeant les droits humains de celles et ceux qui fuient la guerre, les persécutions, la violence et les conséquences du changement climatique». Le rapport devrait également prendre en considération les propositions de résolution suivantes: «Transfert et réinstallation des demandeurs d'asile» (Doc. 15571) et «L'externalisation de l'asile augmente le risque d'affaiblir le système de protection internationale» (Doc. 15912).

12. Il convient de préciser qu'indépendamment de l'éventail très large de questions que le titre de ce rapport peut couvrir, celui-ci s'intéressera plus particulièrement à l'accès aux procédures d'asile et à leur qualité. Cela signifie notamment le respect du droit de demander l'asile, du principe de non-refoulement en tant que principe fondamental découlant de l'interdiction, non susceptible de dérogation, de la torture et des droits procéduraux ancrés dans l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Le rapport n'examinera pas le respect des droits civils, politiques, économiques, culturels et sociaux, pas plus qu'il n'abordera les aspects spécifiques de la Directive de l'Union européenne relative à la protection temporaire, qui a été activée pour les personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis février 2022.

2. Obligations juridiques et normes internationales

13. La mise en œuvre de procédures d'asile conformes aux droits humains relève des obligations qui incombent à chaque État membre en vertu du droit international des droits humains, en particulier de la Convention sur les réfugiés ainsi que de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

6. Par exemple, le Danemark a décidé que toutes les personnes réfugiées ne se verraient accorder qu'un statut temporaire, voir «Danish research reveals strain on refugees since country's 'paradigm shift», *The Local*, 13 mars 2024 (en anglais seulement).

7. Les murs érigés en Europe pendant ladite «crise des réfugié·es» en 2015 sont un exemple des stratégies d'évitement et de la méfiance entre États.

14. En vertu de l'article 33 de la Convention sur les réfugiés, les personnes réfugiées ne peuvent être envoyées vers un lieu où elles pourraient être persécutées. Cependant, cette convention ne précise pas le type de procédure à adopter pour déterminer le statut de réfugié et il appartient à chaque État membre d'en établir les modalités. Toutefois, les États membres doivent s'assurer que toute personne demandant l'asile bénéficie d'une procédure respectueuse des droits humains. Cela suppose avant tout de garantir un accès effectif à la procédure d'asile.

15. En outre, la Convention européenne des droits de l'homme impose aux États d'assurer la sécurité des personnes relevant de leur juridiction, par le biais d'un certain nombre d'obligations négatives et positives découlant de ses articles 2 et 3 ainsi que de l'article 4 de son Protocole n°4 (STE n° 46). Les aspects procéduraux devraient être conformes à l'article 13 de la Convention sur le droit à un recours effectif. Le droit de bénéficier d'une assistance juridique est consacré par l'article 6 (3) (c) de la Convention, qui prévoit la possibilité de pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office «lorsque les intérêts de la justice l'exigent».

16. La Cour a clairement indiqué que «l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant» (*A.M c. Pays-Bas*). Il convient également de noter que la Cour estime que dans les situations de privation de liberté, lorsque des personnes se voient refuser l'entrée sur le territoire, sont retenues dans des «zones d'attente» ou dans tout lieu où une «fiction de non-entrée» est établie en droit, «l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention commande que la voie de recours à sa disposition pour faire valoir un risque sous l'angle de l'article 3 en cas de renvoi satisfasse à des exigences particulières de célérité» (requête n° 39126/18, affaire *E.H. c. France*).

17. En outre, l'obligation de respecter les droits de l'homme (article 1 de la Convention) s'applique dès lors qu'un lien juridictionnel est établi, ce qui peut être le cas dans des situations extraterritoriales. Ce point a été confirmé dans l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie*, qui portait sur l'interception en haute mer par un navire italien de personnes demandeuses d'asile et leur renvoi en Libye. La Cour a affirmé que les États doivent s'assurer, au moyen d'un examen individuel, que les personnes renvoyées ne seront pas exposées au risque d'être soumises à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, indépendamment du fait qu'elles aient ou non fait explicitement part de leur crainte d'être persécutées[8].

18. L'accès au territoire d'asile est également garanti par la Convention, comme l'a précisé la Cour dans des affaires concernant des personnes qui avaient été renvoyées ou empêchées d'entrer de manière irrégulière sur le territoire de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, de la Lituanie et de la Pologne. Conformément aux obligations découlant de l'article 3 et/ou de l'article 13 combiné à l'article 3, les États membres ne peuvent pas expulser une personne demandeuse d'asile vers un pays tiers sans examiner au fond sa demande d'asile (voir par exemple la requête no 47287/15, *Ilias Ahmed c. Hongrie*).

19. Il est important de noter que la Cour a déjà reconnu les défis que peut poser l'afflux massif de personnes migrantes et demandeuses d'asile, rappelant le caractère absolu et non susceptible de dérogation de l'article 3 de la Convention: «la Cour ne saurait sous-estimer le poids et la pression que cette situation fait peser sur les pays concernés, d'autant plus lourds qu'ils s'inscrivent dans un contexte de crise économique. Elle est en particulier consciente des difficultés engendrées par l'accueil des migrants et demandeurs d'asile lors de leur arrivée dans les grands aéroports internationaux ainsi que par la disproportion du nombre de demandeurs d'asile par rapport aux capacités de certains de ces États. Toutefois, vu le caractère absolu de l'article 3, cela ne saurait exonérer un État de ses obligations au regard de cette disposition» (requête n ° 30696/09, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*).

3. L'asile en Europe: une vue d'ensemble basée sur des faits

20. Ces dernières années, l'asile et les migrations, ainsi que les politiques y afférentes, ont fait l'objet de discussions très animées et, dans certains cas, de manipulations politiques. Le présent rapport adopte une approche axée sur la recherche de solutions, et s'appuiera donc sur des éléments probants issus de plusieurs sources d'information officielles qui fournissent des données convergentes sur la réalité de la question, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. En regroupant ces différentes sources d'information, le rapport établit une base solide de faits se prêtant à une analyse conséquente.

---

8. Se fondant sur l'interprétation des obligations découlant de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention et de l'article 13 combiné avec l'article 3 et l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention, la Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention et de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 3 et l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention. Les références à la jurisprudence pertinente figurent dans les guides sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'immigration et l'interdiction de la torture.

21. Afin de compléter les données disponibles par des statistiques officielles, une demande d'information a été adressée aux parlements des États membres ainsi qu'aux partenaires pour la démocratie et aux États observateurs auprès de l'Assemblée, par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Des réponses ont été reçues de la part de 35 pays – 34 États membres et le Canada – et du Service de recherche du Parlement européen, que je remercie vivement. Les principales caractéristiques sont résumées ci-après.

3.1. La plupart des personnes qui demandent l'asile en Europe viennent de pays déchirés par la guerre

22. Au cours des dernières années, le nombre de personnes en quête d'une protection internationale a considérablement augmenté, au regard notamment de la croissance globale de la population mondiale[9]. Par conséquent, le nombre de décisions prises par les services d'asile a également progressé[10]. Dans ce contexte, il convient de noter que le nombre de décisions et de demandes n'équivaut pas au nombre de personnes qui déposent une demande d'asile, sachant qu'une même personne peut introduire plusieurs demandes en raison de mouvements secondaires et que plusieurs décisions peuvent ainsi concerner une même personne.

23. En 2022, au moins 5 099 936 décisions en matière d'asile ont été rendues en première et en deuxième instance dans 34 États membres, soit quatre fois plus qu'en 2017, où elles s'élevaient à 1 243 292. En 2022, la grande majorité des décisions ont donné lieu à l'octroi d'une protection temporaire (84,2 %), et moins de 9 % des demandes ont été rejetées ou déclarées irrecevables. En 2017, une forme de protection internationale avait été accordée dans 44 % des cas.

24. D'après les statistiques nationales, la majorité des personnes qui demandent l'asile sur le sol européen sont reconnues comme ayant besoin d'une forme de protection internationale. La plupart d'entre elles sont originaires des cinq pays suivants: Afghanistan, Syrie, Irak, Russie et Türkiye en 2022; Afghanistan, Syrie, Türkiye, Irak et Maroc en 2023, même si, de toute évidence, l'Ukraine est de loin le pays d'origine le plus fréquemment représenté, avec plus de quatre millions de statuts de protection temporaire délivrés à ses ressortissant·es en 2022 et plus d'un million en 2023[11]. Ces données confirment que la plupart des personnes qui demandent une protection en Europe proviennent de pays ravagés par la guerre, notamment l'Ukraine, la Syrie et l'Afghanistan.

25. Selon Eurostat, le taux de protection accordé en première instance par les États membres de l'Union européenne a atteint 53 % en 2023, et un tiers des décisions de rejet rendues à ce niveau ont été annulées par les juridictions supérieures. D'après les données du CERDP, ce sont les millions de personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives.

3.2. La loterie de l'asile

26. Sur le sol européen, les personnes en quête d'une protection internationale sont confrontées à une «loterie de l'asile», comme en témoignent les écarts observés dans les taux de reconnaissance à travers l'Europe. À titre d'exemple, le taux de reconnaissance des personnes originaires d'Afghanistan ayant demandé une protection internationale en Europe en 2022 oscillait entre 8 % en Autriche et 100 % en Norvège, bien que le HCR continue d'affirmer que l'Afghanistan n'est pas un pays dont les conditions sont réunies pour permettre un retour sûr et durable, et malgré les lignes directrices proposées par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile[12].

27. D'après les informations communiquées par les États membres par l'intermédiaire de la plateforme du CERDP, la ventilation par nationalité du nombre de demandes d'asile et du nombre de décisions d'asile en première instance fait apparaître de nettes divergences. Les statistiques disponibles sur les sites web officiels des autorités nationales chargées de l'asile et du HCR, auxquelles je me réfère dans les exemples ci-dessous, le confirment.

---

9. HCR (2023), *op. cit*.
10. Certains États membres, comme la Türkiye qui compte parmi les principaux pays de premier asile en Europe, n'ont pas communiqué d'informations sur ce point; il convient donc de considérer que ces chiffres sont sous-estimés.
11. Eurostat, «Décisions accordant une protection temporaire par nationalité, âge et sexe – données annuelles agrégées», consulté le 24 avril 2024.
12. HCR (2022), «Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan (Update I)» et AUEA (2023), «Afghanistan – Country Focus, Country of Origin Information Report» (en anglais seulement).

28. En 2022, le taux de reconnaissance des ressortissant·es russes variait considérablement selon les États membres, allant de 8,1 % en Finlande à 33,8 % en Autriche. Il en va de même pour les personnes demandeuses d'asile originaires du Soudan, dont le taux de reconnaissance était compris entre 1 % à Malte et 75 % en Pologne. La situation au Soudan s'est gravement détériorée en 2023, tout comme le taux de reconnaissance dans les États membres pour lesquels des informations sont disponibles: 14,4 % en Autriche et 28 % en Finlande, et ce malgré les recommandations du HCR déconseillant, en mai 2023, le retour des Soudanais·es[13].

29. Le taux de succès des recours témoigne également des lacunes du processus décisionnel. Ainsi, en Autriche, près de 50 % des décisions de rejet en première instance ont été annulées en deuxième instance. Cette situation très critique est à mettre en corrélation avec la durée des procédures d'asile. Les écarts entre les États membres laissent à penser que chacun d'entre eux a une position différente à l'égard de certains pays d'origine des personnes en quête d'asile. La liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs est un autre exemple des conséquences qui peuvent en résulter en termes de garanties procédurales.

3.3. Des politiques hétérogènes en matière d'aide juridique en Europe

30. Outre la «loterie de l'asile», les personnes qui demandent l'asile en Europe sont également confrontées à une situation hétérogène en matière d'aide juridique, qui les rend encore plus sujet à une dimension d'arbitraire. Dans certains pays, les autorités publiques assurent la fourniture d'une assistance juridique gratuite tout au long de la procédure ou uniquement en deuxième instance, la rémunération des avocats étant très variable[14]. Dans d'autres, cette aide est fournie par des prestataires non gouvernementaux, qui constituent parfois l'unique source de soutien juridique pour les personnes demandeuses d'asile[15], avec les limites respectivement induites en termes de moyens et de qualité des services rendus[16].

31. En ce qui concerne l'indépendance de l'aide juridique, certains problèmes ont été constatés, par exemple en Finlande, où les prestataires de cette aide dans les affaires d'asile sont sélectionnés et engagés sous contrat dans le cadre d'un marché public passé par le Département des migrations[17]. De ce fait, l'institution qui statue sur les actions en justice est aussi celle qui sélectionne et rémunère les avocats censés remettre en cause ses propres décisions[18].

32. S'agissant de l'accès à un recours effectif, celui-ci n'est pas proposé à tous les stades de la procédure d'appel dans l'ensemble des États membres et plusieurs législations nationales sont en contradiction avec la position de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle «[l]a simple possibilité de demander l'effet suspensif ou qu'un recours ait un tel effet dans la pratique ne suffit pas à elle seule»[19]. La possibilité de bénéficier d'un recours suspensif en cas de demandes manifestement infondées ou émanant de personnes considérées comme issues d'un pays d'origine sûr est généralement exclue ou limitée[20].

---

13. Position du HCR sur les retours au Soudan (mai 2023).
14. Les avocats qui défendent les demandes d'asile peuvent être moins bien rémunérés que ceux qui interviennent dans d'autres domaines juridiques bénéficiant de ressources budgétaires plus importantes, et parfois de manière inégale d'un barreau local à l'autre d'un même pays; c'est par exemple le cas en Andalousie et dans les îles Canaries, où les prestataires d'aide juridique perçoivent une rémunération moins élevée pour les affaires d'asile que dans d'autres régions du pays. En Autriche, les avocats désignés pour assurer l'aide juridique ne reçoivent aucune rémunération directe s'ils n'obtiennent pas gain de cause en dernière instance: en revanche, le gouvernement verse une indemnité forfaitaire au barreau local, qui finance en partie les pensions de retraite des avocats. Informations communiquées par le Conseil des barreaux européens (CCBE) par courriel, le 14 mars 2024.
15. ECRE/ ELENA (2017), «Legal note on access to legal aid in Europe» (en anglais seulement) et Conseil des barreaux européens (2022) «Recommandations du CCBE sur un cadre d'aide juridique dans le domaine de la migration et de la protection internationale».
16. CCBE (2018), «Recommandations du CCBE en matière d'aide juridique».
17. Dans les autres domaines du droit civil ou du droit pénal, l'aide juridique est gérée par une institution indépendante placée sous l'autorité du ministère de la Justice.
18. Lituanie. «Renvois forcés illégaux, détention illégale, tromperie et mauvais traitements infligés à des personnes réfugiées ou migrantes», Amnesty International, 27 juin 2022.
19. Conseil de l'Europe / Cour européenne des droits de l'homme (2016), «CourTalks/Discours sur l'asile».
20. Aux Pays-Bas, la personne dont la demande d'asile a été rejetée peut réclamer une mesure provisoire qui, si elle est accordée, peut avoir un effet suspensif. Dans le même cas de figure, au Royaume-Uni ou en Lituanie, les recours ne sont pas automatiquement suspensifs, alors qu'en Suède, l'appel a un effet suspensif automatique, à moins que la Cour des migrations n'en décide autrement.

3.4. Manque de cohérence des données

33. Je tiens à faire part de ma gratitude pour toutes les contributions reçues en réponse à la demande du CERDP: la compilation de ces informations est un exercice particulièrement chronophage et je remercie les secrétariats des différents parlements pour le temps qu'ils y ont consacré et pour la confiance dont ils ont fait preuve en partageant ces données. Les réponses mettent en évidence une série de défis, notamment la nécessité de procéder à une collecte de données plus systématique et structurée dans certains domaines, comme indiqué ci-dessus, mais aussi concernant les services de base fournis aux personnes demandeuses d'asile (il est révélateur qu'aucune réponse n'ait été apportée à ce sujet). L'absence d'informations précises sur ce dernier point est problématique et amène à s'interroger sur le bien-fondé du sentiment croissant, souvent relayé par les responsables politiques, selon lequel les personnes en quête d'asile grèvent les ressources publiques et abusent du système d'accueil.

34. Par ailleurs, le manque de transparence dans l'obtention de certaines données sur l'asile, à l'exception bien entendu des données à caractère personnel, complique l'évaluation des politiques dans ce domaine et entrave la tenue d'un débat public fondé sur les faits, sur le thème de la migration et de l'asile. Le manque de cohérence entre les États membres lors de la consolidation des données reçues a également posé problème: il est difficile de dresser une vue d'ensemble de la situation au niveau régional car, comme l'ont montré les réponses recueillies par l'intermédiaire de la plateforme du CERDP, les méthodologies employées pour la collecte diffèrent[21]. Au détriment de la comparabilité, les titulaires d'une protection temporaire – notamment les ressortissant·es ukrainien·nes (dans le cas de la Pologne ou du Luxembourg) ou syriens (dans le cas de la Türkiye) – ne sont pas nécessairement comptabilisés dans le nombre de personnes demandant une protection internationale. Vu le nombre très élevé de personnes ayant obtenu une protection au titre de la Directive de l'Union européenne relative à la protection temporaire en raison de la guerre d'agression lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022, la gestion de l'accès à la protection internationale offert aux ressortissant·es ukrainien·nes a été révélatrice. Elle a montré la capacité des États européens à faire face à l'arrivée massive et soudaine de personnes ayant besoin d'une protection, en dépit des propos martelés pendant toutes ces années, avant le déclenchement de la guerre, faisant état d'une saturation des systèmes, incapables de supporter une pression supplémentaire.

3.5. Des défis communs: mouvements secondaires et retours

35. On peut déterminer les mouvements secondaires des personnes en quête de protection internationale en se basant sur le nombre de demandes d'asile retirées. En 2022, d'après les informations mises à disposition par 35 États membres via la plateforme du CERDP, 130 564 demandes ont été annulées. Une ventilation entre les retraits explicites et implicites (qualifiés de tels généralement dans les cas où les personnes ne se sont pas présentées à un entretien d'asile ou n'ont pas fait part d'un changement d'adresse) montre que cette dernière catégorie supplante largement la première pour l'année considérée (pour 30 des 32 États membres qui ont répondu): elle représente près de 90 % des cas[22]. En tout état de cause, ces chiffres induisent à l'évidence un biais statistique, dans la mesure où une personne qui demande l'asile dans différents pays est comptabilisée plusieurs fois.

36. Dans ce contexte, on peut supposer que le refus d'accès aux procédures d'asile ainsi que la lenteur de celles-ci incitent les personnes en quête de protection à partir à la recherche de sécurité et de perspectives ailleurs. Au niveau de l'Union européenne, les dépenses publiques consacrées à la gestion des frontières et les ressources budgétaires de l'agence Frontex ont nettement augmenté ces dernières années, alors que relativement peu de moyens ont été alloués à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des procédures d'asile. Or, pour renforcer l'ordre et la sécurité, il serait tout aussi important d'affecter des ressources aux contrôles aux frontières et à l'enregistrement des ressortissant·es de pays tiers d'une part, ainsi qu'à des procédures d'asile équitables et effectives et à des conditions d'accueil humaines d'autre part.

---

21. Des données hétérogènes ont été transmises en réponse à la question de savoir combien de demandes de protection internationale ont été enregistrées: certains États membres font expressément une distinction entre le nombre de demandes et le nombre de personnes enregistrées. Le nombre de demandes de réinstallation ou le nombre de relocalisations depuis des pays de l'Union européenne dans le cadre du mécanisme de relocalisation de l'Union européenne sont pris en compte dans certaines statistiques, mais pas dans toutes.

22. Il convient de noter que la plupart des informations ont été communiquées par les pays qui adhèrent au Règlement de Dublin et Eurodac.

37. Un autre élément ressort des réponses au questionnaire soumis, à savoir le manque d'informations concernant le nombre de décisions de retour rendues après le rejet de demandes d'asile, ainsi que le nombre de retours effectivement réalisés. Ce constat est surprenant dans la mesure où les débats et les discours politiques tournent souvent autour des obstacles rencontrés, ou au contraire des succès, concernant le renvoi de personnes dont la demande de protection internationale a été refusée.

4. Violations actuelles des droits humains et préoccupations en la matière

4.1. Accès restreint au territoire d'asile

38. Bien que l'article 31 de la Convention sur les réfugiés stipule que les personnes ayant besoin d'une protection internationale ne sauraient faire l'objet de sanctions pénales en cas d'entrée irrégulière, la gestion des frontières conduit de plus en plus souvent à empêcher les personnes d'accéder à un territoire d'asile. Le HCR a ainsi constaté de nombreuses violations du principe de non-refoulement, notamment par des expulsions arbitraires et des renvois violents en mer ou des déviations aux frontières[23].

39. Le blocage de l'accès au territoire des pays d'asile a pris diverses formes. Les renvois sont une pratique courante depuis plus de quinze ans, comme le montre le dernier rapport de l'Assemblée sur le sujet et comme en témoignent plusieurs organisations de la société civile et organismes de promotion de l'égalité[24]. Début 2023, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a noté une augmentation des pratiques de refoulement informelles aux frontières terrestres et maritimes de plusieurs pays européens[25].

40. Dans certains États membres, le refus d'accès à leur territoire au motif de l'asile est systématique et institutionnalisé. En Hongrie, par exemple, les autorités ont décidé que les demandes d'asile ne pouvaient être examinées que dans une ambassade hongroise. Cette mesure exclut toute autre possibilité de déposer une demande sur le sol hongrois. De plus, une demande d'asile introduite par une personne originaire d'un pays considéré comme sûr est automatiquement déclarée irrecevable. Contestées devant la Cour, ces règles ont été considérées par celles-ci comme niant effectivement aux demandeurs d'asile le droit d'accéder à une procédure d'asile efficace et effective[26]. Le recours à de telles politiques de dissuasion est de plus en plus fréquent et de plus en plus attaqué devant les juridictions nationales et devant la Cour. Ainsi, en 2022, les amendements portant modification de la législation existante adoptés par le Gouvernement polonais en vue de permettre le rejet immédiat d'une demande d'asile déposée par une personne ayant franchi la frontière sans autorisation ont été jugés contraires à la Constitution polonaise[27].

41. Il convient par ailleurs de noter que les voies légales et sûres d'accès à une protection demeurent très rares. À titre d'exemple, les procédures de regroupement familial peuvent s'avérer très longues dans certains États et les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours ni d'aucune contestation. Par ailleurs, les quotas de réinstallation restent extrêmement faibles. D'après les données transmises par l'intermédiaire de la plateforme du CERDP, seuls 12 des 35 pays ont offert une protection internationale par le biais de la réinstallation au cours des dernières années. En 2022, les décisions de réinstallation en Europe n'ont représenté que 0,5 % de toutes les décisions prises dans le cadre des procédures d'asile. Pourtant, la mise en place de voies légales d'accès à la protection internationale est le moyen le plus efficace de réduire les souffrances et le nombre de morts le long des routes migratoires, ainsi que les migrations irrégulières et le crime organisé lié au trafic illicite de personnes.

---

23. HCR (2022), *op. cit*.
24. Voir par exemple, en anglais seulement, la page du site internet de l'ENNHRI «Human rights and accountability at borders – Practices of National Human Rights Institutions in Europe» qui propose diverses ressources, les témoignages de renvois violents aux frontières européennes recueillis par le Réseau de surveillance de la violence aux frontières, et HRW (2009) «Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers».
25. CPT (2023), «32e rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants».
26. HCR (2022), «Amicus Curiae, Recommendations concerning the execution of the judgments of the European Court of Human Rights in the cases of Ilias and Ahmed v. Hungary (Application No. 47287/15; Grand Chamber judgment of 21 November 2019) and Shahzad v. Hungary (Application No. 12625/17; Judgment of 8 July 2021)».
27. Référence citée dans le Asylum Report 2023 de l'AUEA (en anglais seulement). Résumé disponible en français.

4.2. Obstacles rencontrés dans l'accès aux procédures sur le territoire d'asile

42. Malgré quelques bonnes pratiques, quoique rares, mises en œuvre à la frontière ou même dans les centres et les camps d'accueil, y compris le recours à des médiateurs et médiatrices culturels assurant des services de soutien et d'interprétation, de nombreuses personnes en quête de protection internationale ont rencontré des difficultés d'accès effectif à une procédure d'asile – y compris après être enfin arrivées sur le territoire d'un pays d'asile européen – que ce soit par des voies formelles ou informelles. Selon le CPT, l'un des principaux problèmes observés dans les camps d'accueil et les centres de rétention visités dans toute l'Europe reste le défaut d'information des personnes quant à leur situation et aux procédures et échéances qui les attendent. Comme le précise le CPT, les décisions relatives aux demandes d'asile ne sont généralement pas communiquées dans une langue ou sous une forme que les personnes concernées peuvent comprendre[28]. Dans ce contexte, certaines des bonnes pratiques ou recommandations visant à améliorer l'accès équitable à une procédure d'asile n'ont guère été mises en avant.

43. Après l'introduction par les États de politiques prévoyant un durcissement des conditions d'accès à la procédure d'asile et la complexification de leurs systèmes d'asile comportant différentes catégories de mécanismes de protection internationale – et de fait des droits procéduraux inégaux, il reste à évaluer si ces mesures aident les administrations à remplir leurs obligations procédurales juridiquement contraignantes. En revanche, la simplification des démarches par la mise en place de procédures accélérées pour les personnes dont la demande d'asile est considérée comme manifestement fondée au regard de leur pays d'origine s'est avérée un moyen efficace de fournir une protection, à condition de disposer de ressources suffisantes permettant de raccourcir la durée d'instruction des demandes dans le respect des garanties procédurales requises, comme cela a été le cas en France pour les personnes réfugiées en provenance de Syrie en 2015 et 2016[29].

44. Les divergences entre les États membres en termes de législation et de taux de reconnaissance tendent à démontrer l'importance, voire la nécessité, de normes plus harmonisées sur l'accès effectif à une aide juridictionnelle et une représentation juridique à tous les stades de la procédure d'asile, et de veiller à garantir l'accès à un recours effectif dans le cadre des procédures d'appel.

45. Deuxièmement, les «zones de transit» ont également été utilisées pour bloquer l'accès aux procédures d'asile. La situation dans les gares, ports et aéroports internationaux d'un certain nombre d'États membres européens a fait l'objet d'une réglementation toujours plus développée afin de soumettre les «zones de transit» à un régime spécial dans lequel les garanties procédurales, y compris dans le domaine de l'asile, sont inférieures à celles en vigueur sur le reste du territoire[30].

46. Les cadres de coopération bilatérale et régionale fournissent aussi des instruments formels mis à profit pour restreindre l'accès aux procédures d'asile. Par ailleurs, l'interdiction d'entrée peut résulter de mesures visant à imposer le traitement extraterritorial des demandes d'asile (comme le prévoit l'accord controversé signé entre l'Italie et l'Albanie en 2023), voire par les administrations de pays tiers (comme le prévoient la législation britannique récemment adoptée et l'accord y afférent conclu par le Gouvernement britannique avec le Rwanda).

47. Face à l'instrumentalisation des personnes en quête d'asile et des migrant·es orchestrée par un État pour faire pression sur un autre, certains États membres ont adopté des mesures qui soulèvent des préoccupations en matière de droits humains, même si ces dispositions peuvent être fondées sur des inquiétudes légitimes liées à l'ordre public et à la gestion des frontières[31]. Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment et comme l'a souligné la Cour dans de nombreuses affaires, la proclamation de l'état d'urgence peut avoir un effet préjudiciable sur l'accès à l'asile. À titre d'exemple, le Bélarus s'est servi des personnes migrantes et demandeuses d'asile comme moyen de pression sur l'Union européenne, ce qui a amené la Lituanie en 2021 à légiférer pour empêcher l'accès aux procédures de protection internationale aux personnes en séjour irrégulier sur son territoire dans le contexte de l'arrivée massive de ressortissant·es étranger·es, y compris aux personnes ayant besoin d'une telle protection, à la frontière entre le Bélarus et la

28. Échange de vues avec le chef de Division du CPT, réunion de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées tenue à Paris, le 8 décembre 2023.
29. «Pascal Brice. 'Il n'y a pas de crise de l'asile en France», *Le Télégramme*, 9 juillet 2016.
30. Anafé (2022), «Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile».
31. Lettre adressée à la ministre de l'Intérieur de la Finlande par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 4 décembre 2023.

Lituanie. En 2022, cette décision a été jugée contraire au droit de l'Union européenne, notamment à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par la Cour de justice de l'Union européenne[32].

4.3. Faiblesse des mécanismes de contrôle des droits humains

48. Les mécanismes de contrôle du respect des droits humains par les autorités répressives intervenant dans les zones frontalières restent limités. Au fil des ans, il est devenu de plus en plus difficile d'exercer un contrôle judiciaire ou une surveillance des droits fondamentaux aux frontières. Le mandat des médiateurs et médiatrices ne permet pas toujours, par exemple, d'effectuer un contrôle opérationnel et même inopiné aux frontières; dans de nombreux États membres, ce mandat se limite à un rôle de supervision.

49. Dans un rapport sur les renvois, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a rappelé que «l'objectif premier de la surveillance des opérations menées aux frontières est de recueillir des informations sur les violations des droits de l'homme commises dans ce cadre et de procéder à leur vérification»[33]. De son côté, dans sa Résolution 2462 (2022) «Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations», l'Assemblée a souligné «l'importance de disposer, aux niveaux national et européen, de mécanismes indépendants de contrôle des frontières efficaces». Ces mécanismes devraient être pleinement indépendants et ne devraient pas faire l'objet de limitations dans leur «accès à la frontière ou aux lieux de rétention des migrants» ou dans «leurs activités par d'autres moyens».

50. Le Conseil de l'Europe a lui-même élaboré des normes spécifiques ces dernières années, notamment au titre de la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants et de la protection de l'enfance. En particulier, le CPT est chargé de surveiller le traitement des personnes privées de liberté dans le contexte des activités de contrôle aux frontières terrestres et maritimes des États membres du Conseil de l'Europe. Dans le chapitre intitulé «La prévention des mauvais traitements infligés aux ressortissants étrangers privés de liberté dans le contexte des éloignements forcés aux frontières», il fait observer «le non-respect des garanties juridiques fondamentales et de l'accès à l'asile» lors d'éloignements sommaires et forcés pratiqués en Europe[34].

51. Selon le CPT, pour garantir un suivi effectif du respect des obligations en matière de droits humains, les mécanismes de contrôle aux frontières doivent répondre aux normes suivantes: «être doté[s] d'un mandat et de pouvoirs [leur] permettant de mener des inspections régulières et non annoncées» et de «publier des rapports assortis de recommandations claires»; ils devraient «disposer de ressources humaines et financières suffisantes (notamment du personnel possédant les compétences requises)», «jouir d'une totale indépendance institutionnelle et opérationnelle par rapport aux autorités compétentes chargées de la surveillance des frontières» et être autorisés à «communiquer directement avec les autorités responsables des poursuites en cas de manquement». Les ressortissant·es étranger.es devraient avoir accès à des mécanismes effectifs de plainte pour faire appel et obtenir réparation en cas de violation de leurs droits fondamentaux à la frontière.

52. Les contrôles aux frontières devraient également permettre de s'assurer de la mise en place de garanties effectives pour prévenir les violations des droits humains. Il s'agit notamment de veiller à ce que les autorités compétentes procèdent systématiquement à une évaluation de vulnérabilité et à un examen médical, et à ce que l'accès à une procédure individualisée soit garanti, dans le respect des garanties procédurales, avant toute décision d'éloignement. Les personnes étrangères interceptées ou arrêtées à la frontière «devraient être en mesure de faire véritablement usage des voies de recours disponibles contre leur éloignement forcé, sur la base d'une évaluation individuelle du risque apparent de mauvais traitements en cas d'éloignement»[35].

---

32. Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour (première chambre), renvoi préjudiciel dans l'affaire C-72/22 PPU, 30 juin 2022.

33. La Commissaire fait également référence à des publications spécifiques produites par des organisations officielles partenaires – telles que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne – ainsi que par des réseaux d'institutions nationales des droits humains compétentes en la matière, tels que le réseau européen des Institutions nationales des droits humains. Voir par exemple FRA, «Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders» (2020) et «Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders» (2022); ENNHRI, «Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum» (2021).

34. 32e Rapport général du CPT (1er janvier - 31 décembre 2022).

35. «La prévention des mauvais traitements infligés aux ressortissants étrangers privés de liberté dans le contexte des éloignements forcés aux frontières», extrait du 32e Rapport général du CPT publié le 30 mars 2023.

4.4. Inexécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

53. Les nombreuses données disponibles sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont également riches d'enseignements. Je remercie vivement le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour sa contribution. La Cour a en effet constaté une augmentation du nombre de plaintes déposées à l'encontre de certains États membres pour des violations alléguées des droits des personnes demandeuses d'asile. Il ressort de ces informations que les États membres se montrent défaillants à deux égards: ils sont dotés de mécanismes de contrôle des droits humains peu efficaces, et tardent à mettre en œuvre les arrêts lorsqu'ils sont condamnés pour violation des droits de demandeurs d'asile.

54. En avril 2024, 133 arrêts de la Cour concernant une violation du principe de non-refoulement n'avaient toujours pas été exécutés. Parmi eux, 66 affaires portaient sur un manquement à l'obligation d'évaluer correctement les risques liés à l'éloignement vers un certain pays; 22 sur un manquement à l'obligation d'évaluer correctement les risques avant de procéder à un éloignement; 2 affaires concernaient un éloignement vers un pays tiers «sûr»; 18 un éloignement pour des motifs de sécurité nationale; 7 affaires portaient sur un éloignement en violation du droit interne applicable ou malgré les indications de la Cour en vertu de l'article 39 de son Règlement et 18 autres avaient trait à des expulsions collectives. À la même date, 14 affaires concernaient des États qui avaient été condamnés pour avoir enfreint le droit de bénéficier d'un effet suspensif du recours et qui n'avaient pas encore pleinement mis en œuvre l'arrêt rendu par la Cour. La situation des enfants migrants constitue également un domaine de préoccupation particulier où les arrêts de la Cour peinent à être exécutés.

55. Même si les États membres sont généralement lents à se conformer aux arrêts de la Cour, ils ne sont pas nécessairement opposés à coopérer. Certaines bonnes pratiques témoignent de l'importance d'assurer un suivi de la mise en œuvre des arrêts par le biais d'un dialogue intergouvernemental. Cependant, la longue liste d'arrêts non exécutés, outre le nombre croissant et inégalé d'affaires portées devant la Cour en matière de migration et d'asile, prouve que certaines législations nationales ne respectent pas encore pleinement les obligations énoncées dans la Convention. La jurisprudence de la Cour révèle aussi le caractère essentiel de ce recours régional, dont les personnes en quête d'asile se saisissent dans les faits, et confirme ainsi l'utilité des tribunaux régionaux pour garantir l'accès à un recours effectif et un contrôle judiciaire effectif.

5. Des politiques d'externalisation de l'asile dissuasives

5.1. La notion de «pays tiers sûr»

56. Une stratégie d'externalisation courante consiste à considérer des pays comme des pays d'origine sûrs ou des pays tiers sûrs, dans le but de déclarer une demande irrecevable ou d'examiner les demandes dans le cadre d'une procédure accélérée. En principe, et conformément à la Convention sur les réfugiés, un dossier peut être déclaré irrecevable lorsque la personne en quête de protection peut constituer une menace pour l'ordre public ou peut avoir commis des crimes (article 1F). En se fondant sur des listes de pays sûrs (d'origine ou de transit), les autorités publiques étendent la possibilité de refuser l'accès à la procédure *prima facie* sur la base d'une présomption de sûreté. Cette présomption est étayée par des organes consultatifs qui fournissent des informations sur les pays d'origine en s'appuyant sur l'expertise disponible aux niveaux national et régional.

57. Certains exemples illustrent bien cette tendance. Ainsi, le Gouvernement danois entend retirer la protection accordée aux personnes réfugiées originaires de certaines régions de Syrie, désormais considérées comme sûres par Copenhague, même si le régime que les réfugié·es ont fui au premier chef demeure en place. Ce qui a été qualifié de «changement de paradigme»[36] a eu des conséquences désastreuses pour les familles qui, privées du droit à la protection dont elles avaient initialement bénéficié, sont confrontées à l'impossibilité – en plus de leurs craintes fondées – de retourner dans leur pays en raison de l'absence de relations diplomatiques entre le Danemark et la Syrie sous le régime d'Assad. En Islande, les modifications apportées en 2023 à la loi relative aux étrangers ont élargi le champ d'application du concept de «pays tiers sûr» à tout pays jugé naturel et raisonnable pour le retour de la personne concernée, sans aucune garantie d'accès effectif à une protection. Les demandeurs et demandeuses d'asile qui arrivent de pays jugés

36. Clingendael – Institut néerlandais de relations internationales (2024), «Shifting the paradigm, from opt-out to all out?», par Myrthe Wijnkoop, Anouk Pronk et Robin Neumann (en anglais seulement).

comme tels ne peuvent pas bénéficier d'un réexamen sur le fond de leur demande. Cette situation constitue un risque réel d'atteinte à la vie et à la sécurité des requérantes et requérants, en violation du principe de non-refoulement[37].

58. Certains exemples de listes de pays sûrs qui ont été contestées avec succès montrent que les pratiques s'appuyant sur ces listes soulèvent des préoccupations en matière de droits humains. Ainsi, aux Pays-Bas, en 2022, le Conseil d'État néerlandais[38] a souligné que même lorsqu'un pays est considéré comme un pays d'origine sûr pour des enfants non accompagnés, les autorités devraient s'assurer de l'existence de structures d'accueil adéquates dans le pays où la personne doit être renvoyée. En Grèce, le Conseil d'État a saisi la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles concernant la légalité de la liste nationale grecque désignant la Türkiye comme pays tiers sûr pour les personnes demandeuses d'asile originaires d'Afghanistan, de Syrie, de Somalie, du Pakistan et du Bangladesh. La Cour de justice de l'Union européenne examine actuellement la conformité de cette décision avec les obligations européennes et internationales qui incombent à la Grèce[39].

59. D'un point de vue purement procédural, et sans se prononcer sur le rejet de la responsabilité qui en découle sur les autorités des «pays tiers sûrs» concernés, la capacité d'évaluer si un pays est sûr pour les personnes ayant besoin de protection et le transfert de la charge de la preuve des autorités aux requérant·es constituent des questions particulièrement sensibles, comme expliqué dans mon rapport intitulé «Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile» (Doc. 15592).

5.2. Accords bilatéraux

60. Depuis des années, les accords bilatéraux sont mis à profit pour interdire l'accès au territoire des États membres aux personnes en quête d'asile. Les divers accords conclus entre l'Italie et la Libye au fil des ans et le dernier en date passé entre Malte et la Libye, ou les accords de coopération signés entre l'Espagne et le Maroc, sont autant d'exemples de telles pratiques. Citons également l'accord controversé signé plus récemment entre les Premiers ministres italien et albanais en novembre 2023, contre lequel les institutions albanaises de défense des droits humains et les partis d'opposition s'étaient élevés[40].

61. Il est inquiétant de constater, de plus en plus, la relégation au second plan voire la mise à l'écart du contrôle parlementaire et judiciaire. La loi récemment adoptée par le Parlement britannique en est un exemple: elle permet au Royaume-Uni d'envoyer au Rwanda des personnes venues demander l'asile au Royaume-Uni et/ou arrivées dans le pays de manière irrégulière. Le Rwanda leur accordera l'asile ou leur octroiera un permis de séjour permanent[41]. Un accord précédent avait été jugé contraire à la loi et inapplicable par la Cour suprême au motif que la décision d'irrecevabilité ne résultait pas d'un examen sur le fond ou au moins d'une évaluation du pays garantissant que les personnes envoyées au Rwanda ne courraient aucun risque de mauvais traitement, ni de refoulement[42]. Soutenu par la Chambre des Communes, le Gouvernement britannique est resté sur sa position et a décidé de conclure l'accord, arguant que le principe de non-refoulement depuis le Rwanda est garanti dans son article 10. La loi sur la sécurité du Rwanda (*the Safety of Rwanda Bill*) a été adoptée en avril 2024[43]. Il reste à démontrer si cet accord sera mis en œuvre, et comment.

---

37. Échange de vues avec M^me^ Claudia Ashanie Wilson, avocate, réunion de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées tenue à Reykjavík, 21 septembre 2023.
38. Jurisprudence consolidée par l'AUEA et disponible sur la page internet dédiée (en anglais seulement).
39. «Hearing before the Court of Justice of the European Union on Thursday 14 March on the preliminary questions of the Greek Council of State regarding Turkey as a 'safe third country'», communiqué de presse, Greek Council for Refugees, 13 mars 2024 (en anglais seulement).
40. «Le Parlement albanais approuve un accord controversé sur les migrants avec l'Italie», *Euronews*, 22 février 2024, et «Protocol between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic» (traduction non officielle en anglais assurée par le réseau Odysseus).
41. «UK-Rwanda treaty: provision of an asylum partnership, document d'orientation, ministère britannique de l'intérieur», 5 décembre 2023 (en anglais seulement).
42. Judgment in the case of R (AAA) v. SSHD, Cour royale de justice du Royaume-Uni, 29 juin 2023.
43. Document d'orientation, ministère britannique de l'intérieur, op. cit. Voir l'article 10 «aucune personne relocalisée (même si elle ne dépose pas de demande d'asile ou de protection humanitaire ou quelle que soit l'issue de sa demande) ne peut être expulsée du Rwanda, sauf vers le Royaume-Uni, conformément à l'article 11, paragraphe 1)» (original en anglais: «No Relocated Individual (even if they do not make an application for asylum or humanitarian protection or whatever the outcome of their applications) shall be removed from Rwanda except to the United Kingdom in accordance with Article 11(1)»).

62. Au niveau de l'Union européenne, certaines activités de coopération sont également menées en l'absence de tout contrôle parlementaire. Par exemple, le renforcement des capacités des garde-côtes libyens a par la suite suscité de vives critiques au motif qu'il donnait lieu à des pratiques de renvoi vers un pays notoirement connu depuis des années pour le traitement contraire au droit international des droits humains qu'il réserve aux personnes migrantes et demandeuses d'asile.

6. Le Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile: une occasion de se rapprocher de l'État de droit et de reprendre le contrôle

6.1. Une amélioration des normes?

63. En avril 2024, le Parlement européen a adopté le nouveau Pacte sur la migration et l'asile. La révision générale de la législation existante, qui comprend neuf règlements et une directive, vise à harmoniser davantage les procédures d'asile dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne en vue de parvenir à «des procédures d'asile et de retour rapides et effectives, assorties de garanties individuelles renforcées»[44].

64. Le Pacte prévoit entre autres mesures l'obligation d'assurer l'accès à un soutien juridique aux personnes en quête d'asile tout au long de la procédure; l'obligation de mettre en place des mécanismes nationaux de contrôle aux frontières allant de pair avec le mécanisme de filtrage; la mise en œuvre de procédures de filtrage à l'arrivée des personnes demandeuses d'asile afin de repérer les demandes fondées au stade le plus précoce du processus et d'orienter ainsi les personnes vers les procédures adéquates. Le HCR aura accès aux personnes demandeuses d'asile lors de la procédure à la frontière.

65. Le Pacte doit être replacé dans le contexte du statu quo décrit précédemment, qui a généré pendant des années des souffrances humaines et le chaos au sein des États européens en raison d'un «nivellement par le bas» – au lieu d'une réponse politique coordonnée – et du manque de solidarité entre les États membres.

66. Le Pacte a pour objectif de prévenir les déplacements incontrôlés à partir des pays de première entrée, de procéder à un filtrage plus efficace des personnes en quête de protection et de celles qui n'ont pas le droit de rester sur le territoire afin de faciliter leur réorientation vers une procédure d'asile ou de retour. Il vise également à répondre aux impératifs de sécurité aux frontières et aux obligations de protection internationale en temps de crise ou à «l'instrumentalisation» des mouvements migratoires.

67. Les réformes prévues par le Pacte sont présentées comme une occasion d'inverser la tendance. Elles permettront de tester la volonté des États membres de l'Union européenne de se conformer véritablement à des procédures respectueuses des droits humains. Ils devront démontrer s'ils sont disposés à appliquer le Pacte de bonne foi dans le but de prouver qu'il est une réponse efficace aux défis évoqués ci-avant. Ces considérations sont d'autant plus importantes que des spécialistes du droit des personnes réfugiées ont fait part de sérieuses préoccupations sur le plan des droits humains soulevées par certaines dispositions, mais aussi du risque que les garanties en matière de droits humains ne soient pas assorties de ressources suffisantes[45].

6.2. Légaliser un nivellement par le bas? Préoccupations en matière de droits humains

68. Au fil des ans, de graves lacunes et violations des droits humains ont été recensées aux frontières de l'Union européenne. En adoptant des règlements plutôt que des directives, le Pacte offre en théorie de meilleures garanties d'un respect effectif des obligations procédurales et de solidarité régionale par les États membres. Toutefois, dans la pratique, des inquiétudes subsistent quant à la répétition des violations des droits humains commises au cours des dernières années, comme indiqué ci-dessus.

69. Il reste à voir si l'accès au territoire d'asile continuera de faire l'objet de restrictions, dans la mesure où le contrôle à la frontière relève toujours de la compétence des autorités nationales qui, à leur tour, doivent faire preuve d'une volonté politique suffisante pour assurer l'efficacité d'un contrôle approprié. De plus, les quotas de réinstallation ne seront accordés que sur une base volontaire, ce qui ne garantit pas une augmentation des voies légales et sûres d'accès à la protection.

---

44. «Progrès réalisés dans la gestion de la migration et de l'asile dans l'UE», Commission européenne (consulté le 24 avril 2024).
45. UNHCR, 2024, «Recommendations for the Belgian and Hungarian Presidencies of the Council of the European Union (EU)», janvier 2024.

70. Une fois que les personnes en quête de protection internationale seront parvenues à poser le pied sur le sol européen, elles pourraient encore être confrontées à des pratiques dissuasives en matière de conditions d'accueil et de garanties procédurales dans le cadre du filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne. Les demandeurs et demandeuses d'asile originaires d'un pays à faible taux de reconnaissance verront leur demande traitée en dehors de la procédure standard en raison de leur nationalité ou de l'itinéraire qu'ils ont emprunté (premier pays d'asile). Cette situation alourdira la charge de la preuve pesant sur les personnes demandeuses d'asile réclamant une protection et risque d'affaiblir les garanties tout au long de la procédure.

71. Dans ce contexte, la détention de fait de manière systématique des demandeurs d'asile, y compris des enfants et des familles, en cas de déclenchement d'une procédure à la frontière, est un motif supplémentaire de préoccupation[46].

72. S'agissant des procédures à la frontière, le HCR a mis en avant le risque sérieux d'un recours accru aux dérogations, notamment lorsque les États font appel à des procédures extraordinaires conçues pour faire face à des situations de crise. Il craint également un usage plus fréquent du placement en rétention à la frontière si des garanties ne sont pas effectivement mises en place et maintenues[47]. En outre, le manque éventuel de «capacité adéquate» dans les centres d'accueil, en particulier en cas d'afflux massif, soulève des inquiétudes, car il pourrait engendrer une situation de crise humanitaire aux frontières extérieures de l'Union européenne.

73. En ce qui concerne l'accès à une assistance juridique, le règlement relatif à la procédure d'asile ne prévoit pas la fourniture d'une assistance et d'une représentation juridiques gratuites à tous les stades de la procédure, et limite cette obligation à la procédure d'appel. Ainsi, les demandeurs et demandeuses d'asile dont la demande est examinée dans le cadre de la procédure à la frontière, ainsi que les personnes dont la demande est jugée irrecevable ou traitée dans le cadre d'une procédure accélérée, seront privés d'un recours suspensif en deuxième instance, sauf en cas de demande d'autorisation de séjour et de réponse favorable de l'autorité compétente.

74. Le Pacte a également introduit une définition plus fine de la notion de «pays tiers sûr» à utiliser aux niveaux européen et national lors de la mise en œuvre des procédures à la frontière et en vue d'identifier les demandes d'asile jugées irrecevables. Toutefois, les divergences observées sur ce point d'un pays européen à l'autre sont déjà révélatrices de l'approche hétérogène et éventuellement disharmonieuse de ce concept par les États membres.

75. Enfin, le Pacte prévoit une coopération bilatérale accrue avec les pays tiers qui est susceptible de conduire à la conclusion d'accords bilatéraux avec des pays qui ne respectent pas les droits humains – en particulier dans les cas où le contrôle démocratique n'est pas suffisamment garanti. Si la coopération visant à renforcer les capacités de protection le long des itinéraires empruntés par les personnes migrantes, qualifiée par le HCR «d'approche fondée sur les routes migratoires»[48], est bienvenue et nécessaire, et devrait être davantage encouragée par les États membres, une telle coopération ne saurait exonérer ces derniers des obligations de protection internationale qui leur incombent sur leur propre territoire.

76. Compte tenu de ces nombreuses préoccupations en matière de droits humains, il convient de veiller à ce que la mobilisation de ressources suffisantes, la garantie de critères communs dans la pratique et un contrôle effectif des droits humains soient au cœur de la mise en œuvre du Pacte.

6.3. La nécessité d'une budgétisation sérieuse lors de la mise en œuvre du Pacte

77. J'ai eu le privilège d'effectuer une mission d'information auprès des institutions européennes à Bruxelles en février 2024 et de rencontrer des hauts fonctionnaires participant à la négociation du Pacte à la Commission européenne (DG Home), au Conseil de l'Union européenne (Unité JAI) et au Parlement européen (trois des rapporteur·es sur le dossier susmentionné). Tout au long de l'élaboration du présent rapport, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des spécialistes du droit des réfugié·es et des représentant·es du Conseil des barreaux européens (CCBE) et du Conseil Européen pour les réfugiés et les exilé (ECRE). J'ai également pu échanger sur les aspects pratiques et procéduraux du Pacte pour lesquels la coopération avec le Conseil de l'Europe peut contribuer utilement au respect des normes internationales en matière de

46. «Historically bad: new EU Pact on Migration and Asylum normalises rights violations and endangers children», Save The Children, 20 décembre 2023. Voir également «Children and the EU Migration and Asylum Pact», UNICEF, décembre 2023.
47. Recommandations 2024 du HCR, *op. cit*.
48. *Ibid*.

droits humains que le droit de l'Union européenne devrait garantir. Je remercie tout particulièrement mes collègues de la représentation du HCR à Bruxelles, de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais aussi de la Cour des comptes de l'Union européenne, pour le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer.

78. L'adoption formelle du Pacte marquera le début d'une phase de mise en œuvre de deux ans au cours de laquelle la Commission européenne, ainsi que les États membres à titre individuel, élaboreront des plans d'application fondés sur des évaluations des besoins afin de cerner les lacunes et de déterminer les ressources nécessaires à l'opérationnalisation du Pacte. Cette étape d'évaluation, en coordination avec l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, mais aussi avec des partenaires internationaux capables de fournir une évaluation globale de la situation et de la nécessité d'assurer le respect des droits humains tout au long du cycle d'asile, sera cruciale.

79. L'ensemble de mes interlocuteurs et interlocutrices mentionnés précédemment s'accordent à dire qu'une mise en œuvre du Pacte respectueuse des droits humains suppose l'allocation de ressources suffisantes pour satisfaire aux normes juridiques fixées. En février 2024, le Parlement européen est déjà convenu d'octroyer une enveloppe supplémentaire de 2 milliards d'euros pour les lignes du cadre financier pluriannuel relatives à la migration et à la gestion des frontières, dont 0,88 milliard d'euros pour le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) et 0,2 milliard d'euros pour l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Il est à espérer que ces ressources budgétaires seront affectées à des mesures contribuant à garantir une mise en œuvre du Pacte conforme aux droits humains.

80. Par ailleurs, l'application du Pacte nécessite de disposer d'infrastructures, de capacités et d'un personnel suffisant. Pour favoriser les procédures ordinaires, la planification et la budgétisation des capacités devraient constituer un élément à part entière de la politique publique en matière de mise en œuvre de la législation sur l'asile. La notion de «capacité adéquate» ne doit pas se limiter aux centres d'accueil disponibles à quelque moment que ce soit, mais s'entendre de manière générale en termes de capacités humaines, financières et structurelles, depuis la formation des agent·es des services d'asile jusqu'à la budgétisation des services d'interprétation et de l'aide juridique. La non prise en compte des besoins peut pousser les États membres de l'Union européenne à user des dérogations ou, sinon, à persévérer dans la logique qui consiste à empêcher l'accès au territoire d'asile afin de se dérober aux responsabilités qu'ils estiment ne pas pouvoir assumer[49].

81. Parallèlement à des mécanismes efficaces d'évaluation préalable, il convient de prévoir des ressources suffisantes pour garantir un contrôle effectif des droits fondamentaux tout au long de la procédure ainsi qu'à la frontière. À ce titre, il est nécessaire de procéder à une évaluation préliminaire et à un suivi permanent de l'utilisation du Fonds pour la sécurité intérieure et du FAMI au regard des droits fondamentaux.

82. Le Pacte pose également les jalons d'un mécanisme de solidarité obligatoire mais «flexible» entre les États membres, susceptible de prendre différentes formes: la relocalisation des personnes demandeuses d'asile et réfugiées, une indemnisation financière des pays de première entrée, ou un programme de coopération avec les pays de transit non-membres de l'Union européenne. Certains craignent que les États de l'Union européenne situés en première ligne aient à assumer la plus grande part des responsabilités en matière d'accueil et de traitement des demandes. Là encore, une meilleure solidarité serait essentielle pour garantir une allocation optimale des ressources de chaque État membre en faveur d'une procédure d'asile et de conditions d'accueil respectueuses des droits humains. Par ailleurs, une répartition équitable entre les États membres des personnes en quête d'asile réduirait les stratégies de dissuasion et préviendrait les situations de crise humanitaire aux frontières extérieures de l'Union européenne en cas d'augmentation du nombre de demandes d'asile.

7. Conclusion

83. Les personnes qui se dirigent vers l'Europe pour y trouver protection et sécurité sont confrontées à une dure réalité: différents obstacles entravent leur accès à une procédure d'asile en Europe, sans même évoquer la question de leur admission en Europe comme territoire d'asile. La quantité d'obstacles procéduraux et politiques mis en place, parfois au mépris total du principe de non-refoulement et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, est extrêmement préoccupante non seulement en termes de sécurité et

49. M[me] Catherine Woollard, directrice du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), s'exprimant lors d'un événement hybride organisé par European Policy Centre, Bruxelles, le 21 mars 2024 et lors de l'échange de vues avec la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, à Reykjavík, le 21 septembre 2023.

de respect des droits civils des personnes concernées, mais aussi parce qu'elle laisse penser qu'il est nécessaire et acceptable d'agir en violation du droit international des droits humains dans le domaine de l'asile et des migrations.

84. Les informations recueillies dans le cadre de la préparation du présent rapport ne font que renforcer ces inquiétudes. Alors que la grande majorité des personnes demandant une protection internationale en Europe viennent de pays ravagés par la guerre, les taux de reconnaissance des demandes d'asile émanant de ressortissant·es d'un même pays d'origine varient parfois considérablement d'un État membre à l'autre. L'existence et la qualité hétérogènes de l'aide juridique contribuent également à la création de situations qui s'apparentent à une «loterie de l'asile» pour les personnes concernées.

85. Ce rapport ne vise pas à occulter les défis réels auxquels sont confrontés les États membres pour honorer leurs obligations légales et respecter l'État de droit dans le traitement des personnes à la recherche d'une protection en Europe. Il convient toutefois de mettre en avant l'importance du respect de ces principes. Tout glissement vers un détournement des règles en vigueur, l'arbitraire ou encore des garanties procédurales inappropriées ne fragilisent pas seulement le régime international des droits humains et de l'État de droit en général, mais portent assurément à conséquence en termes concrets sur des vies. Pour beaucoup, c'est littéralement une question de vie ou de mort. C'est au prisme de cet impératif que les États membres ont approuvé une série d'obligations procédurales sur les procédures d'asile.

86. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient être fiers de cet héritage ayant permis d'élaborer et de ratifier des instruments juridiques dans le domaine des droits humains et particulièrement celui de l'asile. Le cadre contraignant a été enrichi par de nombreuses recommandations et autres textes relativement aux procédures d'asile adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Tout en reconnaissant le besoin crucial de ressources pour répondre à ces obligations, les États membres et les institutions compétentes de l'Union européenne devraient garder à l'esprit que l'allocation budgétaire dans ce domaine est restée insuffisante ces dernières années, et que dépenser pour le renforcement des procédures et de leur mise en œuvre a toutes les chances d'assurer un meilleur retour sur investissement. La finalité devrait être le fonctionnement de manière plus efficace et plus efficiente en termes de coûts d'un système où l'accès égal, effectif et individualisé aux procédures d'asile est garanti, y compris en appel.

87. L'éventail du travail fourni par le Conseil de l'Europe au fil des années mérite d'être davantage utilisé. Il comprend des outils pratiques de suivi et des mécanismes de prévention rattachés à des conventions spécifiques tels que le CPT, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), ainsi qu'une expertise, des programmes comme les tutorats et les cours HELP destinés aux praticiens du droit (Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit).

88. Ces outils se sont déjà révélés utiles dans le domaine de l'asile, par exemple pour les lignes d'orientation concrètes en matière de contrôle aux frontières et de protection des enfants (note conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne intitulée «Children in migration: fundamental rights at European borders» (Les enfants dans la migration: les droits fondamentaux aux frontières de l'Europe), concernant la détention des personnes demandeuses d'asile («Rétention administrative des migrants et des demandeurs d'asile – Guide pour les praticiens»), les mécanismes de protection pour réduire le risque de mauvais traitements et de refoulement, ou concernant la manière d'approcher des demandeurs et demandeuses d'asile victimes de la traite ou de violences fondées sur le genre ou de violences domestiques[50].

89. A travers ses 46 États membres, qui incluent tous les États membres de l'Union européenne, et ses partenariats de voisinage, le Conseil de l'Europe est un espace géographique et politique au sein duquel une approche sur l'asile conforme aux droits humains, efficace et bien rôdée fait immensément sens. Ses acquis solides en matière de droits humains, d'État de droit, issue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres instruments, à l'appui d'un rayonnement auprès de la société civile, des autorités locales, des partenaires internationaux – en particulier l'Union européenne, lui confèrent une force unique, et sont des gages d'excellentes opportunités pour former un élan nouveau et une dynamique plus saine en matière d'asile.

50. Voir en particulier, GRETA (2024), «Impact pratique des travaux de suivi du GRETA pour renforcer la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains», et GREVIO (2022) «Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO».

90. Conformément à la Déclaration de Reykjavík et dans le contexte du Pacte européen sur la migration et l'asile récemment adopté, je suis persuadée que le Conseil de l'Europe devrait être un partenaire privilégié de l'Union européenne afin d'accompagner les États membres et non membres de l'Union européenne dans le processus de mise en œuvre de cet instrument. J'espère que ce rapport et les recommandations qui en découlent contribueront utilement à travailler sur ce sujet pour faire advenir une politique d'asile qui respecte pleinement les droits humains et l'État de droit, qui soit résiliente face aux discours populistes et aux réactions irréfléchies, et qui démontre sa capacité à contribuer à l'ordre et à la sécurité pour toutes et tous.