

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **199**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2595

Porre fine alle espulsioni collettive di cittadini stranieri

Trasmessa il 15 aprile 2025

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2595 (2025) ⁽¹⁾

Provisional version

Putting an end to collective expulsions of aliens

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly recalls that collective expulsions of foreigners are formally prohibited under Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 46), a prohibition which is also enshrined in the law of the European Union in accordance with Article 19 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In this context, the Assembly is concerned about the growing divergence between international law and member States' practice.

2. The Assembly considers that the practice of collective expulsions poses a major challenge to respect for the rule of law and fundamental human rights standards, including the principle of non-refoulement and the absolute prohibition of torture. It points to the principles by which the Council of Europe member States are bound, their legal obligations in this respect, and stresses the need for increased action by the Organisation to support them in this area.

3. The Assembly points out that pursuant to the judgment of the European Court of Human Rights (« the Court ») in *Khlaifia and Others v. Italy*, « collective ex-

pulsion » is to be understood as « any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group ».

4. Welcoming the case law of the Court, particularly the *Čonka v. Belgium* judgment, in which it was held that all expulsion procedures must afford sufficient guarantees demonstrating that the personal circumstances of each of those concerned have been genuinely and individually taken into account, the Assembly is alarmed at the widespread practice of collective expulsions in Europe without the individual examination of each person's situation.

5. The Assembly emphasises the importance of an individual examination of each person's situation in preventing collective expulsions. In line with Assembly Resolution 2461 (2022) and Recommendation 2238 (2022) « Safe third countries for asylum seekers », it points out the importance of avoiding the use of lists of safe countries as grounds of inadmissibility for asylum claims, and welcomes the decision of the Committee of Ministers to look into the possibility of revising its Recommendation No. R (97) 2 to member States containing guidelines on the application of the safe third country concept.

6. The Assembly also expresses its deep concern at the spread of the notion of

(1) *Assembly debate* on 8 April 2025 (13th sitting) (see Doc. 16135, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez). *Text adopted by the Assembly* on 8 April 2025 (13th sitting).

«legal fiction of non-entry», whereby persons are considered not to have entered European territory, and the use of which will be facilitated by the implementation of the European Union Pact on Migration and Asylum (the Pact), which may make it more difficult for people to seek asylum. It refers in this context to the extraterritorial application of Article 4 of Protocol No. 4 established in the *Hirsi Jamaa and others v. Italy judgment*, and the fact that the «legal fiction of non-entry» does not exempt States from their obligations, particularly those of non-refoulement and the absolute prohibition of torture and ill-treatment.

7. In its Resolution 2462 (2022) «Push-backs on land and sea: illegal measures of migration management», the Assembly highlighted the intrinsic link between the prohibition of collective expulsions, the principle of non-refoulement and the absolute prohibition of torture. Breaching these fundamental principles can expose individuals to tragic consequences for which those responsible should be held accountable.

8. In its Resolution 2555 (2024) «Ensuring human rights-compliant asylum procedures», the Assembly highlighted the following legal obligations, and stresses here the binding nature of these obligations: only through a fair and effective individual examination, including of asylum applications, can a State meet its obligation not to expose, directly or indirectly, anyone falling under its jurisdiction to a risk of torture, or inhumane or degrading treatment. Furthermore, in case of an appeal, the remedy must be accompanied by automatic suspensive effect on expulsion measures should the applicant complain of a risk under Article 2 or 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, «the Convention»). These procedural safeguards are required for the appeal to be considered effective and in compliance with Article 13 of the Convention, and with the consistent case law of the European Court of Human Rights.

9. Conscious of the requirements of internal security and border management incumbent on States in a geopolitical context that is sometimes complex, the Assem-

bly invites Council of Europe member States nonetheless not to fall into the trap of invoking exceptions to human rights principles on the pretext of meeting these challenges. In this respect it refers to Resolution 2404 (2021) «Instrumentalised migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus», in which it condemned «any instrumentalisation of migrants, refugees and asylum seekers by States for political purposes».

10. The Assembly underlines that the main victims of what it called «hybrid attacks» in Resolution 2404 (2021) are the migrants themselves. The response of States targeted by such attacks punishes migrants, increases their vulnerability rather than holding to account or sanctioning the States that are guilty of this instrumentalisation. This twisted logic is a trap, and migrants will no longer be exposed to situations of extreme vulnerability and subject to human rights violations if European States refuse to fall into it.

11. The Assembly deeply regrets that the drive to protect national security and ensure a total protection of borders seems to be used to justify the relaxing of the rules in force which were built up and agreed to by the States themselves. The concept of instrumentalisation does not provide a basis for a general derogation from asylum and human rights norms, including the absolute nature of the principle of non-refoulement and Article 3 of the Convention, and the obligation to conduct an individual assessment of a person's situation before returning them. The Assembly urges member States not to derogate from their obligations, even in difficult situations as the Court of Justice of the European Union recalled in the case C-72/22 PPU – *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

12. Regretting that no European country on the migration routes taken by those seeking refuge and a decent life in Europe is exempt from the practice of collective expulsions of foreigners, the Assembly calls on the Council of Europe member States to work together to establish legal migration pathways which will both avoid human tragedies and respond to labour shortages,

in keeping with the spirit of Assembly Resolution 2586 (2025) « *Immigration, one of the answers to Europe's demographic ageing* ».

13. To make it possible to document any infringements of rights at the border, to hold those responsible accountable, and to guarantee access for migrants to legal assistance and information on their rights, border areas must be accessible at all times, including areas where and in procedures during which the « legal fiction of non-entry » applies and/or where migrants are deprived of their freedom. Access should be granted, in law and in practice, not only to the Frontex Fundamental Rights Officer but also to national and Council of Europe monitoring mechanisms, the United Nations High Commissioner for Refugees, national human rights institutions, parliamentarians, civil society organisations, health professionals, lawyers and journalists.

14. In this context, the Assembly welcomes the fact that the European Union member States are required to set up independent national monitoring mechanisms by June 2026 to guarantee respect for human rights at borders during the « screening » procedures and accelerated asylum procedures at the border provided for in the Pact. The Assembly strongly encourages member States to take account of the guidance provided by the Fundamental Rights Agency of the European Union in its « Guide on national independent mechanisms », especially the recommendation to adopt national legislation to extend the scope of monitoring to all the aspects of border management including return procedures.

15. The Assembly recognises that the adoption of the Pact is a sign of the political will among European Union member States to take a consistent approach to these issues. With a transitional period that runs until 2026 and implementing measures yet to be adopted, however, the Assembly stresses that proper safeguards need to be established when devising the national plans for the implementation of the Pact so as to avoid the occurrence of collective expulsions.

16. To guarantee access to an individual assessment of the situation of each mi-

grant, particularly when crossing borders, in the context of asylum or return procedures, the Assembly strongly encourages the member States to:

16.1. adopt national action plans for the implementation of the Pact in line with the 1951 Convention relating to the Status of Refugees of the United Nations (the 1951 Convention) and the European Convention on Human Rights, making explicit reference to these treaties;

16.2. provide for the systematic assessment and guarantee of the legality of expulsion orders, including those following a decision of inadmissibility with regard to an asylum application, by a court with jurisdiction in the territory concerned, before any return operation, including in fictional « non-entry » situations;

16.3. provide appropriate training based on respect for international human rights law standards, including the 1951 Convention and the European Convention on Human Rights, intended for border guards and other stakeholders such as lawyers, judges and prosecutors, interpreters and administrative staff. In this context, the Assembly encourages the use of the Council of Europe Programme on Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) to devise such programmes;

16.4. provide access to a lawyer and interpretation services, including when migrants intercepted at sea disembark, and ensure compliance with official note taking procedures, particularly so as to avoid the misinterpretation of statements made in the context of applications for international protection;

16.5. for those member States that are members of the European Union, allocate sufficient material and human resources for the proper implementation of national plans for the application of the Pact while respecting human rights, particularly with regard to the implications in terms of procedural guarantees.

17. Noting the high number of applications pending before the Court concerning

collective expulsions and of judgments which are still under supervision of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Assembly urges the Council of Europe member States concerned to execute these judgments promptly and fully, in particular by:

17.1. taking all the necessary measures to ensure that migrants are treated in accordance with the Convention, particularly with regard to collective expulsion, and that they are systematically given genuine and full access to legal entry procedures;

17.2. ensuring that asylum seekers are not expelled without being identified or having their individual situations assessed;

17.3. avoiding any distortion of foreigners' statements as to whether they wish to request international protection;

17.4. offering migrants effective remedies, including, in particular, sufficient time to take their case to court before expulsion orders are executed;

17.5. ensuring that the suspensive effect of remedies against decisions to refuse applicants admission to the country applies in law and in practice;

17.6. benefiting from the process of execution of Court judgments in order to develop a comprehensive approach to the challenges posed by large-scale arrivals of migrants, aiming thereby to resolve any complex structural problems identified by the Committee of Ministers.

18. The Assembly welcomes the political will of those States which choose to receive migrants in accordance with international law standards despite the challenges raised by substantial numbers of arrivals.

19. Noting that the countries in which migrants first arrive are those that shoulder most of the responsibility for reception and integration policies, the Assembly calls for a co-ordinated and coherent European approach to reception of migrants, in law and in practice, across territories at both national and European levels.

20. The Assembly points out that the prohibition of collective expulsions applies at all borders including internal borders of the European Union. Hasty returns within the Schengen area cannot be justified without due regard for applicable procedural guarantees and an individual decision, in keeping with the case law of Court of Justice of the European Union. The Assembly also draws attention to the extended re-establishment of controls within the internal borders of the Schengen Area, which runs counter to this spirit of solidarity.

21. The Assembly points out how essential it is for the best interests of the child to be protected under all circumstances and strongly regrets instances of political instrumentalisation of the situation of unaccompanied children. Where large numbers of such children arrive in particular geographical areas, the Assembly strongly encourages stakeholders to seek a solution which will enable the relocation, settlement and integration of these children to and into other regions of the same country. This would foster a consistent approach where it comes to their due prospects of being welcomed and integrated, including support through guardianship systems in keeping with Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration.

22. The Assembly strongly encourages an overhaul of asylum legislation in countries where it is no longer fit for the purpose of coping with increases in migration and does not comply with European law.

23. Recognising the importance of providing legal assistance to migrants to make the assessment of their individual situation effective, the Assembly considers it critical that more lawyers specialising in the law on foreigners are available at points of arrival. It strongly recommends the provision of specific training in maritime law and asylum law to support these efforts. It also recommends improved access to interpreters, particularly at the point when migrants disembark.

24. The Assembly is concerned about the sexual and gender-based violence to which women and children are subjected during their journey, and the risks of trafficking afterwards. It recalls that if the competent authorities consider that there are reasonable grounds to believe that a person is a victim of trafficking in human beings, they must not be removed from the country until the process of identifying them as a victim is complete. It recommends the introduction of special protection measures to guarantee their safety including:

24.1. specific training for lawyers to help them recognise and assist victims of sexual and gender-based violence, with earmarked funding;

24.2. save in cases of family ties or friendships predating the journey, the separation of men and women in reception centres for foreigners or the transfer of women to separate centres to protect them from pressure from the men with whom they travelled.

25. The Assembly welcomes the creation of a new Division on Migration and Refugees at the Council of Europe, established with a view to consolidating and intensifying the Organisation's efforts to address urgent matters related to migration and

asylum, and invites the member States to take full advantage of this new structure.

26. Convinced of the Council of Europe's key role in supporting member States in their efforts to honour the commitments they have entered into in joining the Organisation and ratifying its international treaties, particularly the European Convention on Human Rights, the Assembly encourages the member States and European Union bodies to refer systematically to Council of Europe standards when devising national and European public policies on migration and asylum. More generally, it considers that the updating of the « Twenty guidelines on forced return » adopted by the Committee of Ministers (CM(2005)40) and the development by the Council of Europe of a toolkit of good practices concerning the implementation of its standards in the management of migration and asylum by its member States would be very useful.

27. The Assembly is convinced that the complex situation of Council of Europe member States' overseas territories, which requires a humane and transparent policy response respecting individual rights, would merit further consideration, and recommends that this issue be addressed in a future report.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2295 (2025) ⁽¹⁾

Version provisoire

Mettre fin aux expulsions collectives de personnes étrangères

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que les expulsions collectives de personnes étrangères sont formellement interdites en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 46), une obligation également inscrite dans le droit de l'Union européenne conformément à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet égard, l'Assemblée s'inquiète de la divergence croissante entre le droit international et la pratique des États membres.

2. L'Assemblée considère que la pratique des expulsions collectives pose un défi majeur au respect de l'État de droit ainsi qu'aux normes fondamentales des droits humains, y compris au principe de non-refoulement et à l'interdiction absolue de la torture. Elle rappelle les principes par lesquels les États membres du Conseil de l'Europe sont liés, leurs obligations juridiques en la matière, et souligne la nécessité d'une action renforcée de l'Organisation pour les accompagner dans ce domaine.

3. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de

l'homme (« la Cour ») *Khlaifia et autres c. Italie*, la notion d'« expulsion collective » doit se comprendre comme désignant « toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe ».

4. Se félicitant de la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt *Čonka c. Belgique*, selon laquelle toute procédure d'expulsion doit offrir des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chaque personne concernée, l'Assemblée s'alarme de la pratique répandue en Europe des expulsions collectives sans examen individuel de la situation de chaque personne.

5. L'Assemblée rappelle l'importance d'un examen individuel des situations pour prévenir toute expulsion collective. Dans la lignée de sa Résolution 2461 (2022) et sa Recommandation 2238 (2022) « Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile », elle rappelle l'importance d'éviter l'usage des listes de pays sûrs comme motifs d'inadmissibilité de demande d'asile et se félicite de la décision du Comité des Ministres d'étudier la possibilité de réviser sa Recommandation n° R (97) 22 énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr.

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

6. L'Assemblée exprime également sa profonde préoccupation face à l'expansion de la notion de « fiction juridique de non-entrée » selon laquelle les personnes seraient considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire européen, et dont l'usage sera facilité avec la mise en oeuvre du Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile (le Pacte), ce qui pourrait rendre les demandes d'asile plus difficiles à faire. Elle rappelle dans ce contexte l'application extraterritoriale de l'article 4 du Protocole n° 4 telle qu'établie dans l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, et le fait que cette « fiction juridique de non-entrée » n'exonère pas les États de leurs obligations, notamment celles de non-refoulement et de la prohibition absolue de la torture et des mauvais traitements.

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

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

ainsi qu'avec la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

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

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

ropéenne dans l'affaire *C-72/22 PPU – Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

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

13. Pour permettre de documenter les éventuelles violations des droits à la frontière, de responsabiliser les auteurs, et de garantir l'accès des personnes migrantes à une assistance juridique et à des informations sur leurs droits, les zones frontalières doivent être accessibles à tout moment, y compris dans les zones où et pendant les procédures au cours desquelles la « fiction juridique de non-entrée » s'applique et/ou lorsque les personnes migrantes sont privées de leur liberté. L'accès devrait être accordé, en droit et en pratique, en plus de l'Officier aux droits fondamentaux de Frontex, aux mécanismes de suivi nationaux et du Conseil de l'Europe, au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, aux institutions nationales des droits humains, aux parlementaires, aux organisations de la société civile, aux professionnels de la santé, aux avocats et aux journalistes.

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

commandation d'adopter une législation nationale pour étendre le champ d'application du suivi à l'ensemble de la gestion des frontières, y compris les procédures de retour.

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

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

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

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

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

du Conseil de l'Europe (le Programme HELP) pour le développement de tels programmes de formation;

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

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

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

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

17.2. en veillant à ce que les demandeurs et demandeuses d'asile ne soient pas expulsés sans identification ni examen de leur situation individuelle;

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

17.4. en fournissant aux personnes migrantes des recours effectifs, notamment un délai suffisant pour saisir effectivement

un juge avant que l'arrêté d'expulsion ne soit exécuté;

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

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

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

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

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

21. L'Assemblée rappelle qu'il est impératif de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances et regrette vivement toute instrumentalisation politique de la situation des enfants non accompagnés. En cas d'arrivée importante de ces enfants dans des territoires particuliers, l'Assemblée encourage vivement les parties prenantes à trouver une solution permettant la relocalisation, l'accueil et l'intégra-

tion de ces enfants dans d'autres régions du même pays. Cela favoriserait une approche cohérente vis-à-vis des perspectives d'accueil et d'intégration dues à ces enfants y compris leur accompagnement via un régime de tutelle conforme à la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration.

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

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

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

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

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

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

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

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

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2295 (2025) ⁽¹⁾

Porre fine alle espulsioni collettive di cittadini stranieri

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea parlamentare ricorda che le espulsioni collettive di cittadini stranieri sono formalmente vietate dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 46), un divieto sancito anche dal diritto dell'Unione europea in conformità all'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo proposito, l'Assemblea esprime preoccupazione rispetto per la crescente divergenza tra il diritto internazionale e la prassi degli Stati membri.

2. L'Assemblea ritiene che la pratica delle espulsioni collettive rappresenti una sfida importante per il rispetto dello Stato di diritto e delle norme fondamentali sui diritti umani, compresi il principio di non respingimento e il divieto assoluto di tortura. Ricorda i principi a cui sono vincolati gli Stati membri del Consiglio d'Europa e i loro obblighi giuridici in materia, sottolineando la necessità di un'azione consolidata da parte dell'Organizzazione per sostenerli in questo ambito.

3. L'Assemblea ricorda che, secondo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (« la Corte ») *Khlaifia e altri contro l'Italia*, il concetto di « espulsione col-

lettiva » deve essere inteso come « qualsiasi misura che costringa gli stranieri, intesi come gruppo, a lasciare un Paese, tranne nei casi in cui tale misura sia adottata sulla base di un esame ragionevole e obiettivo della situazione specifica di ciascuno degli stranieri che compongono il gruppo ».

4. Accogliendo con favore la giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza *Čonka c. Belgio*, secondo cui tutte le procedure di espulsione devono offrire garanzie sufficienti che attestino una considerazione reale e differenziata della situazione individuale di ogni persona interessata, l'Assemblea è allarmata dalla pratica diffusa in Europa di espulsioni collettive senza un esame individuale della situazione di ogni persona.

5. L'Assemblea ricorda l'importanza di un esame individuale delle situazioni al fine di prevenire qualsiasi espulsione collettiva. In linea con la Risoluzione 2461 (2022) e la sua Raccomandazione 2238 (2022), « Paesi terzi sicuri per i richiedenti asilo », ricorda l'importanza di evitare l'uso di liste di Paesi sicuri come motivo di inammissibilità delle domande di asilo e plaude alla decisione del Comitato dei Ministri di studiare la possibilità di rivedere la Raccomandazione n. R (97) 22 che stabilisce le linee guida sull'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro.

6. L'Assemblea manifesta inoltre profonda preoccupazione per il rispetto all'espansione del concetto di « finzione giuri-

(1) *Dibattito dell'Assemblea* dell'8 aprile 2025 (13^a seduta) (cfr. Doc. 16135, relazione della Commissione per le migrazioni, i rifugiati e gli sfollati, relatore: Pierre-Alain Fridez). *Testo approvato dall'Assemblea* l'8 aprile 2025 (13^a seduta).

dica del non ingresso », in base al quale le persone sarebbero considerate come non entrate nel territorio europeo, il cui uso sarà facilitato dall'attuazione del Patto dell'Unione Europea sulla migrazione e sull'asilo (il Patto), il che potrebbe rendere più difficile la presentazione delle richieste di asilo. In questo contesto, ricorda l'applicazione extraterritoriale dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, così come stabilito nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri contro Italia*, e il fatto che questa « finzione giuridica del non ingresso » non esonera gli Stati dai loro obblighi, in particolare quelli di non-respingimento e il divieto assoluto di tortura e maltrattamenti.

7. Nella Risoluzione 2462 (2022), « *Push-backs on land and sea: illegal measures of migration management* » [Respingimenti via terra e via mare: misure illegali di gestione della migrazione], l'Assemblea ha sottolineato il legame intrinseco tra il divieto di espulsioni collettive, il principio di non-respingimento e il divieto assoluto di tortura. Contravvenire a questi principi fondamentali può esporre le persone a conseguenze tragiche, delle quali i responsabili sono tenuti a rendere conto.

8. Nella Risoluzione 2555 (2024) « Garantire procedure di asilo conformi ai diritti umani », l'Assemblea ha sottolineato i seguenti obblighi giuridici, di cui ribadisce la natura vincolante: solo un esame individuale equo ed efficace, anche delle richieste di asilo, può consentire di soddisfare l'obbligo di uno Stato di non esporre, direttamente o indirettamente, alcuna persona sotto la sua giurisdizione al rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. Inoltre, in caso d'impugnazione, il provvedimento correttivo deve avere l'effetto di sospendere automaticamente i provvedimenti di espulsione se la parte ricorrente segnala un rischio ai sensi degli articoli 2 o 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, « la Convenzione »). Le suddette garanzie procedurali sono necessarie affinché l'impugnazione sia considerata efficace e coerente con l'articolo 13 della Convenzione, nonché con la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo.

9. L'Assemblea è consapevole degli imperativi di sicurezza interna e di gestione dei confini che gli Stati devono affrontare in un contesto geopolitico talvolta complesso; cionondimeno, invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a non cadere nella trappola di invocare eccezioni ai principi dei diritti umani in risposta a queste sfide. A questo proposito, ricorda la sua Risoluzione 2404 (2021) « La strumentalizzazione della pressione migratoria ai confini della Lettonia, della Lituania e della Polonia con la Bielorussia », nella quale condannava « qualsiasi strumentalizzazione dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo da parte degli Stati a fini politici ».

10. L'Assemblea sottolinea che le prime vittime di quelli che ha definito "attacchi ibridi" nella Risoluzione 2404 (2021) sono i migranti stessi. La risposta degli Stati presi di mira da questi attacchi punisce i migranti e ne accresce la vulnerabilità, invece di sanzionare gli Stati colpevoli di questa strumentalizzazione o di metterli di fronte alle loro responsabilità. Questa logica perversa è una trappola; l'estrema vulnerabilità e la violazione dei diritti dei migranti possono essere evitate se gli Stati europei si rifiutano di cadervi.

11. A questo proposito, l'Assemblea si rammarica profondamente del fatto che l'imperativo di proteggere la sicurezza nazionale e l'assoluta protezione delle frontiere sembri giustificare un allentamento delle norme in vigore sviluppate e accettate dagli stessi Stati. Ricorda che il concetto di strumentalizzazione non costituisce la base per una deroga generale alle norme sull'asilo e sui diritti umani, tra cui figurano il carattere assoluto del principio di non-respingimento e dell'articolo 3 della Convenzione e l'obbligo di effettuare un esame individuale della situazione di una persona prima di allontanarla. In questo contesto, esorta gli Stati membri a non derogare ai loro obblighi anche in un contesto difficile, come ricordato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-72/22 PPU — *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

12. Rammaricandosi del fatto che nessun Paese europeo sulle rotte migratorie utilizzate da coloro che cercano rifugio e

una vita dignitosa in Europa sia risparmiato dalla pratica delle espulsioni collettive, l'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a prendere in considerazione l'istituzione di canali legali per la migrazione, al fine di evitare tragedie umane e carenze di manodopera, nello stesso spirito auspicato dalla Risoluzione 2586 (2025), « Immigration, one of the answers to Europe's demographic ageing » [*L'immigrazione, una delle risposte all'invecchiamento demografico dell'Europa*].

13. Per consentire di documentare eventuali violazioni dei diritti alla frontiera, accertare le responsabilità degli autori e garantire che i migranti abbiano accesso all'assistenza legale e siano informati sui loro diritti, le zone di confine devono essere accessibili in ogni momento, anche nelle aree in cui e durante le procedure che prevedono l'applicazione della « finzione giuridica del non ingresso » e/o in cui i migranti sono privati della loro libertà. Oltre al responsabile dei diritti fondamentali di Frontex, l'accesso dovrebbe essere garantito, di diritto e nella pratica, ai meccanismi di monitoraggio nazionali e del Consiglio d'Europa, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, alle istituzioni nazionali per i diritti umani, ai parlamentari, alle organizzazioni della società civile, agli operatori sanitari, agli avvocati e ai giornalisti.

14. In questo contesto, l'Assemblea accoglie con favore l'obbligo per gli Stati membri dell'UE di istituire, entro giugno 2026, meccanismi di monitoraggio indipendenti a livello nazionale per garantire il rispetto dei diritti umani alla frontiera durante le procedure di « filtraggio » e di asilo accelerato alla frontiera previste dal Patto. L'Assemblea incoraggia vivamente gli Stati membri a prendere in considerazione le indicazioni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali fornite nella « Guida ai meccanismi nazionali indipendenti », in particolare la raccomandazione di adottare una legislazione nazionale per estendere la portata del monitoraggio a tutti gli aspetti della gestione delle frontiere, includendo le procedure di rimpatrio.

15. L'Assemblea riconosce che l'adozione del Patto segna la volontà politica di un approccio coerente a queste tematiche da parte degli Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, con un periodo di transizione fino al 2026 e misure di attuazione ancora da adottare, l'Assemblea sottolinea l'importanza di stabilire garanzie effettive nell'ambito della definizione dei piani nazionali di attuazione del Patto, al fine di evitare il verificarsi di espulsioni collettive.

16. Per garantire l'accesso a una valutazione individuale della situazione di ciascun migrante, segnatamente durante l'attraversamento di un confine, nel quadro delle procedure d'asilo o di rimpatrio, l'Assemblea incoraggia vivamente gli Stati membri a:

16.1. adottare piani d'azione nazionali per l'attuazione del Patto in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 sullo status dei rifugiati (Convenzione del 1951) e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, facendovi esplicito riferimento;

16.2. prevedere la valutazione e la garanzia sistematiche della legalità dei provvedimenti di espulsione, compresi quelli conseguenti alla decisione di inammissibilità di una domanda di asilo, da parte di un tribunale competente sul territorio, prima di qualsiasi operazione di rimpatrio, anche in situazioni fittizie di « non ingresso »;

16.3. fornire una formazione adeguata basata sul rispetto delle norme del diritto internazionale in materia di diritti umani, comprese la Convenzione del 1951 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'attenzione delle guardie di frontiera e di altri soggetti interessati, quali avvocati, giudici e procuratori, interpreti e personale amministrativo. In questo contesto, l'Assemblea incoraggia l'uso del Programma europeo di formazione sui diritti umani per i professionisti legali del Consiglio d'Europa (il Programma HELP) per sviluppare tali programmi di formazione;

16.4. garantire l'accesso a un avvocato e a servizi di interpretariato, anche al momento dello sbarco dei migranti intercettati

in mare, e il rispetto delle procedure ufficiali di presa di note, in particolare per evitare un'interpretazione errata delle dichiarazioni rese nel contesto delle richieste di protezione internazionale;

16.5. stanziare, per gli Stati membri che fanno parte dell'Unione Europea, risorse materiali e umane sufficienti per la corretta attuazione dei piani nazionali di applicazione del Patto nel rispetto dei diritti umani, in particolare per quanto riguarda le implicazioni in materia di garanzie procedurali.

17. Prendendo atto dell'elevato numero di richieste pendenti dinanzi alla Corte in materia di espulsioni collettive, nonché del numero di sentenze ancora in fase di monitoraggio da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'Assemblea ordina espressamente agli Stati membri del Consiglio d'Europa condannati dalla Corte di dare pronta e completa esecuzione a tali sentenze, in particolare:

17.1. adottando tutte le misure necessarie per garantire che i migranti siano trattati in conformità con la Convenzione, in particolare in materia di espulsione collettiva, assicurando che beneficino sistematicamente di un accesso reale ed effettivo alle procedure per l'ingresso legale negli Stati;

17.2. garantendo che i richiedenti asilo non siano espulsi senza essere stati previamente identificati e senza che ne sia stata valutata la situazione individuale;

17.3. evitando qualsiasi travisamento delle dichiarazioni dei cittadini stranieri rispetto al loro desiderio di richiedere protezione internazionale;

17.4. fornendo ai migranti delle risorse efficaci, includendo, in particolare, il tempo sufficiente per adire efficacemente un giudice, prima dell'esecuzione del provvedimento di espulsione;

17.5. assicurando che l'effetto sospensivo dei provvedimenti correttivi contro le decisioni di rifiuto di ingresso nel Paese sia garantito nella legge e nella pratica;

17.6. utilizzando il processo di esecuzione delle sentenze della Corte per trovare un approccio globale alle sfide causate dagli arrivi su larga scala di migranti, con l'obiettivo di risolvere gli eventuali problemi complessi e strutturali identificati dal Comitato dei Ministri.

18. L'Assemblea plaude alla volontà politica di alcuni Stati che hanno scelto garantire l'accoglienza ai migranti in conformità con le norme del diritto internazionale, nonostante le sfide poste dall'elevato numero di arrivi.

19. Rilevando che i Paesi di primo approdo dei migranti hanno la maggior parte della responsabilità delle politiche di accoglienza e integrazione, l'Assemblea chiede un approccio europeo coerente in materia di accoglienza, di diritto e nella pratica, tra i territori, sia a livello nazionale che europeo.

20. L'Assemblea ricorda che il divieto di effettuare espulsioni collettive prevale su tutti i confini, compresi quelli interni dell'Unione europea. I rimpatri precipitosi all'interno dell'area Schengen non possono essere giustificati senza il pieno rispetto delle garanzie procedurali applicabili e senza una decisione individuale, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'Assemblea attira inoltre l'attenzione sulla prolungata reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen, una misura in contrasto con questo spirito di solidarietà.

21. L'Assemblea ricorda che è imperativo proteggere l'interesse superiore dei bambini in ogni circostanza e condanna profondamente qualsiasi strumentalizzazione politica della situazione dei minori non accompagnati. In caso di arrivi su larga scala di questi minori in particolari territori, l'Assemblea incoraggia caldamente le parti coinvolte a trovare una soluzione che consenta il trasferimento, l'accoglienza e l'integrazione di tali minori in altre regioni dello stesso Paese. Ciò promuoverebbe un approccio coerente rispetto alle prospettive di accoglienza e di integrazione dovute a questi minori, nonché il loro accompagnamento, attraverso un regime di tutela in linea con la Raccomandazione CM/

Rec(2019)11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri su un regime di tutela efficace per i minori non accompagnati e separati nel contesto della migrazione.

22. L'Assemblea incoraggia fortemente una revisione della legislazione in materia di asilo nei Paesi in cui questa non è più adeguata a fronte dell'aumento dei flussi migratori e laddove non conforme al diritto europeo.

23. Riconoscendo l'importanza dell'assistenza legale per i migranti, al fine di garantire che le loro situazioni individuali siano valutate in modo efficace, l'Assemblea ritiene che sia fondamentale aumentare la presenza di avvocati specializzati nel diritto sui cittadini stranieri nei luoghi di arrivo. Raccomanda quindi vivamente una formazione specifica in diritto marittimo e diritto d'asilo per sostenere questo sforzo. Raccomanda altresì di migliorare l'accesso agli interpreti, soprattutto quando i migranti sbarcano.

24. L'Assemblea esprime preoccupazione rispetto per le violenze sessuali e di genere subite da donne e bambini durante la traversata, nonché per i rischi di traffico che ne conseguono. Ricorda che se le autorità competenti ritengono che ci siano ragionevoli motivi per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, questa non deve essere allontanata dal territorio fino a quando il processo di identificazione come vittima non sia stato portato a termine. Raccomanda che vengano messe in atto misure di protezione specifiche per garantire la loro sicurezza, in particolare:

24.1. l'introduzione di una formazione mirata per gli avvocati, volta a riconoscere e assistere meglio le vittime di violenza sessuale e di genere, con un sostegno finanziario dedicato;

24.2. salvo il caso di legami familiari o di amicizia precedenti al viaggio, la sepa-

razione tra uomini e donne nei centri di accoglienza per stranieri o il trasferimento delle donne in centri separati, per proteggerle dalla pressione esercitata dagli uomini con cui hanno viaggiato.

25. L'Assemblea plaude alla creazione, all'interno del Consiglio d'Europa, di una nuova Divisione migrazione e rifugiati, avente lo scopo di consolidare e intensificare gli sforzi dell'Organizzazione per affrontare le questioni urgenti della migrazione e dell'asilo; invita gli Stati membri a beneficiare pienamente delle sue competenze.

26. Convinta dell'importanza del ruolo del Consiglio d'Europa nel sostenere gli Stati membri nell'onorare gli impegni assunti con l'adesione all'Organizzazione e la ratifica dei suoi trattati internazionali, in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'Assemblea incoraggia gli Stati membri e gli organi dell'Unione europea a fare sistematicamente riferimento alle norme del Consiglio d'Europa nello sviluppo delle politiche pubbliche nazionali ed europee in materia di migrazione ed asilo. Più in generale, ritiene che l'aggiornamento delle «Venti linee guida sul rimpatrio forzato» adottate dal Comitato dei Ministri (documento CM(2005)40), così come lo sviluppo, da parte del Consiglio d'Europa, di uno strumentario di buone pratiche relative all'attuazione delle sue norme nella gestione della migrazione e dell'asilo da parte dei suoi Stati membri, sarebbero molto utili.

27. L'Assemblea è convinta che la complessa situazione dei territori oltremare degli Stati membri del Consiglio, che richiede una risposta politica umana e trasparente nel rispetto dei diritti individuali, sarebbe meritevole di un'ulteriore considerazione e raccomanda che questo argomento sia oggetto di un futuro rapporto.

