

Commentaires du CCBE en vue de la déclaration politique des ministres du Conseil de l'Europe concernant la CEDH et la migration

29 avril 2026

Résumé

Par ces observations, le CCBE souhaite contribuer au débat en vue de la prochaine déclaration politique relative à l'interprétation et à l'application de la Convention européenne des droits de l'homme et la migration, qui doit être adoptée lors d'une réunion ministérielle de tous les États membres du Conseil de l'Europe le 15 mai 2026. Cette contribution examine le contenu du Document final du Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) qui servira de base à la future déclaration. Elle met en évidence les passages qui pourraient poser des problèmes au regard de principes fondamentaux tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 46 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe prépare actuellement une déclaration politique relative à l'interprétation et à l'application de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), qui doit être adoptée lors d'une réunion ministérielle de tous les États membres du Conseil de l'Europe le 15 mai 2026.

Le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe a élaboré un cadre pour cette déclaration¹, qui décrit les principaux aspects du fonctionnement de la Convention et de son interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et qui présente les thèmes susceptibles d'être intégrés dans la déclaration politique finale. Son objectif déclaré est de réaffirmer « *l'obligation de garantir la jouissance effective des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme à toute personne relevant de la juridiction des États membres, dans le contexte des défis actuels posés tant par la migration irrégulière que par la situation des étrangers condamnés pour des infractions graves, en tenant dûment compte, en*

¹ [Lien vers](#) le document final supplémentaire du CDDH CDDH(2026)R3_EXTRA_Addendum (ci-après : « Document final »)

particulier, de la responsabilité fondamentale des gouvernements d'assurer la sécurité nationale et la sécurité publique »².

Le CCBE se réjouit du rôle que la société civile et les avocats sont appelés à jouer dans le processus de communication entre la Cour et les acteurs de la Convention, tel qu'il est décrit dans la dernière section du Document final, et se félicite de pouvoir contribuer à ce processus. Le CCBE souhaite vivement participer à cet égard.

Afin de défendre l'État de droit, qui constitue l'une des valeurs fondamentales de la démocratie, le CCBE souhaite formuler des observations sur certaines des questions soulevées dans le Document final, lesquelles devraient être prises en considération dans le processus d'adoption de la version définitive de toute déclaration politique. Tout en prenant acte des motivations du CDDH, le CCBE estime que toute déclaration politique devrait nécessairement inclure :

- a. une reconnaissance de l'effet négatif du manque de ressources de la Cour sur les retards actuels dans la prise de décision ;
- b. un engagement des États membres à financer de manière adéquate le contrôle juridictionnel dans les systèmes nationaux d'asile afin d'accélérer les procédures de réexamen et d'appel ; et
- c. une formulation claire et prudente éliminant tout risque, même apparent, d'influence politique induite sur l'interprétation de la Convention par la Cour.

Le CCBE est préoccupé par certaines lacunes dans le Document final à cet égard, qui sont exposées plus en détail ci-dessous.

Fondement factuel de toute intervention

Le Document final du CDDH résume tout d'abord le fonctionnement du système de la Convention et en particulier les relations entre les États membres et la Cour, puis décrit la jurisprudence existante en matière d'immigration et de migration dans les cinq rubriques suivantes, qui doivent constituer l'axe principal de la déclaration politique :

- a. l'expulsion des ressortissants étrangers condamnés pour des infractions pénales graves et les cas d'extradition ;
- b. les arrivées massives de migrants par voie terrestre et maritime ;
- c. l'instrumentalisation de la migration ;
- d. la prise de décision dans les affaires de migration ; et
- e. les solutions innovantes pour faire face à la migration.

Cette analyse de la jurisprudence actuelle de la Cour est précédée³ par une reconnaissance de l'importance relativement modeste des affaires relatives à l'immigration et à la migration dans la

² [Lien vers](#) le document final supplémentaire du CDDH CDDH(2026)R3_EXTRA_Addendum (ci-après : « Document final »)

³ Document final [19]

charge de travail de la Cour. Ces affaires représentent environ 1,5 % des affaires en instance devant la Cour au 1^{er} janvier 2026 et, au cours des dix dernières années, elles n'ont donné lieu qu'à 300 arrêts constatant des violations sur un total de plus de 7 000 requêtes⁴.

Le Document final omet de souligner la conclusion évidente selon laquelle, malgré l'importance incontestable de la Cour et de la Convention, aucune d'entre elles ne peut être considérée comme étant un élément central des causes, du contrôle ou des conséquences de la migration et de l'immigration en Europe au cours de la dernière décennie, ni aujourd'hui.

L'élément proposé pour la déclaration politique, selon lequel il existe « *des défis importants et complexes liés à la migration dans divers États membres, qui étaient soit imprévisibles au moment de la rédaction de la Convention, ou ont considérablement évolué depuis lors* », est plus contestable sur le plan factuel. Le Document final semble faire abstraction du contexte migratoire européen qui prévalait au moment de la rédaction de la Convention, alors que 12 millions d'Allemands de souche, pour la plupart démunis, affluaient vers la nouvelle République fédérale d'Allemagne⁵, ou de l'arrivée ultérieure de 900 000 migrants en France en quelques mois en 1962 à la suite de l'indépendance de l'Algérie. Même beaucoup plus récemment en Europe, en 2015, la pression migratoire était nettement plus forte qu'aujourd'hui en raison de l'exode syrien, période durant laquelle 890 000 réfugiés ont été accueillis rien qu'en Allemagne⁶ et plus de 1,2 million de demandes d'asile ont été déposées dans l'UE⁷. En outre, le nombre de demandes d'asile dans l'UE n'a cessé de diminuer chaque mois depuis 2023, avec notamment une baisse de 19 % en novembre 2025 par rapport à novembre 2024⁸.

Le rôle du manque de ressources de la Cour et au niveau national

Malheureusement, le Document final ne reconnaît pas l'importance ni les conséquences négatives des retards dans les prises de décision, tant au sein des systèmes nationaux d'asile, qui souffrent souvent d'un grave manque de ressources⁹, que dans la procédure de la Cour elle-même, y compris dans les affaires manifestement urgentes¹⁰. Un engagement visant à renforcer les ressources disponibles afin de réduire les retards accumulés dans les affaires d'immigration

⁴ La jurisprudence de la Cour en matière d'immigration, Cour européenne des droits de l'homme, février 2026 ; CEDH et fiche d'information intitulée « Les 75 ans de la Convention européenne des droits de l'homme – Focus sur l'immigration », juillet 2025

⁵ Quelques faits concernant les expulsés allemands en Allemagne (1952), Allemagne de l'Ouest, Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen

⁶ BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Migrationsbericht 2018 - Migrationsbericht 2015

⁷ Migration et asile en Europe (édition 2024) Publications interactives - Eurostat

⁸ [Aperçu | Agence de l'Union européenne pour l'asile](#)

⁹ [All instances Nov 2025 | Flourish](#) Le nombre d'affaires en attente d'une décision en première instance est resté à des niveaux quasi-records, avec 857 000 dossiers en attente à la fin du mois de novembre 2025. Le nombre total d'affaires en attente, y compris celles en appel ou en révision, s'élevait à environ 1,2 million à la fin du mois d'octobre 2025 (dernières données disponibles).

¹⁰ Propositions du CCBE sur la poursuite de la réforme du mécanisme de la CEDH, 28.06.2019, disponibles [ici](#) et plus récemment Commentaires du CCBE faisant suite à la déclaration du CCBE sur la lettre publiée le 22 mai 2025 concernant l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, disponibles [ici](#).

devant les juridictions nationales et à renforcer les ressources de la Cour pour accélérer ses travaux refléterait les engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe dans la Déclaration de Reykjavík de 2023, notamment : « [Leur] *engagement profond et indéfectible envers la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme en tant que garants ultimes des droits de l'homme sur l'ensemble de notre continent, aux côtés de nos systèmes démocratiques et judiciaires nationaux* »¹¹.

Le rôle de la Cour dans l'interprétation de la Convention

Enfin, l'introduction du Document final suscite une certaine confusion quant à l'objectif du système de la Convention et au rôle d'interprétation que les États membres doivent y jouer. La Convention identifie les droits universels que les États membres se sont engagés à garantir à toute personne relevant de leur juridiction. C'est là leur responsabilité première, pour laquelle le terme « subsidiarité » peut sembler trompeur. Outre la proclamation de ces droits, la Convention fournit un mécanisme de mise en œuvre, principalement par l'intermédiaire du droit de recours individuel ouvert à toute personne se considérant comme victime d'une violation de ces droits. Il appartient à la Cour de statuer sur ces plaintes et son interprétation de la Convention fait autorité¹², tout comme ses arrêts sont contraignants¹³.

Il va sans dire qu'afin de garantir la reconnaissance et le respect effectifs des droits universels, une institution judiciaire doit rester libre de toute pression ou influence politique afin de juger les affaires en toute indépendance. Cela impose aux États membres du Conseil de l'Europe un devoir de respect et de distanciation vis-à-vis de la Cour, de la même manière que, dans tout État respectant l'état de droit, le pouvoir exécutif national doit respecter ses juridictions nationales et s'y soumettre.

Par conséquent, la marge de manœuvre dont disposent les États membres pour influencer l'interprétation de la Convention par la Cour est intrinsèquement limitée. En tant que défendeurs, ils plaident comme n'importe quelle partie, mais sont liés par l'arrêt. De même, les États membres peuvent intervenir dans les affaires engagées contre d'autres États membres¹⁴ et ainsi souligner indirectement l'importance qu'ils accordent à une question particulière. Toutefois, à moins d'introduire eux-mêmes des recours entre États, ils ne disposent d'aucun pouvoir d'initiative.

Le rôle des juridictions nationales et les devoirs des États membres

Au point [22], le Document final fait valoir que « *lorsqu'un État partie estime que ses juridictions nationales auraient pu appliquer différemment la jurisprudence de la Cour, ce qui aurait conduit à une issue différente dans une affaire, il n'existe aucun moyen pour cet État de contester l'arrêt*

¹¹ Déclaration de Reykjavík, United around our values, 16-17 mai 2023, disponible [ici](#)

¹² Article 32(1)

¹³ Article 46

¹⁴ Article 36

rendu par la juridiction nationale devant la Cour», mais cela n'a aucune incidence sur la procédure de la Convention. Premièrement, les États membres respectant l'état de droit sont tenus d'accepter les arrêts rendus par leurs juridictions nationales. Deuxièmement, l'application revendiquée erronée du droit national par les juridictions nationales (pour lesquelles il n'existe aucune preuve empirique) ne relève pas de la compétence de la Cour en vertu de l'article 19. En ce qui concerne ce dernier point, si elle disposait de ressources supplémentaires, la Cour pourrait toutefois réfléchir aux moyens d'améliorer la compréhension de sa jurisprudence, ce qui pourrait renforcer la réception et l'application de la CEDH dans les systèmes juridiques nationaux.

En conséquence, toute déclaration politique risque de porter atteinte à l'indépendance judiciaire de la Cour (et potentiellement influencer la prise de décision des tribunaux nationaux), et deux questions d'actualité soulignent une difficulté à laquelle la déclaration politique finale sera certainement confrontée.

- a. Tout d'abord, le 12 février 2025, la Grande Chambre de la Cour a tenu une audience dans les affaires *COCG et autres c. Lituanie* concernant des ressortissants cubains, *HMM et autres c. Lettonie* concernant un groupe de Kurdes irakiens et *RA et autres c. Pologne* concernant un groupe de ressortissants afghans campant dans la zone frontalière entre le Bélarus et la Lituanie, la Lettonie et la Pologne respectivement. Les requérants allèguent avoir été refoulés par les autorités nationales des États défendeurs respectifs vers le Bélarus, qu'ils considèrent comme un pays dangereux, où ils craignent à la fois de subir des mauvais traitements et d'être renvoyés vers leur pays d'origine. Ils invoquent l'article 3 et dénoncent en particulier le fait qu'ils n'ont pas pu déposer de demande d'asile dans l'État membre du Conseil de l'Europe visé par leur plainte. Ce sont tous des exemples d'instrumentalisation de la migration, abordés dans le Document final du point [50] au point [57]. Toutefois, ces affaires sont toujours en instance dans l'attente de l'arrêt de la Grande Chambre. Une déclaration politique qui aborde la question centrale dans ces affaires ne peut guère éviter de donner l'impression de chercher à influencer la Cour.
- b. D'autre part, le Document final aborde des solutions innovantes pour faire face à la migration du point [61] au point [66]. Ces solutions comprennent manifestement les centres de retour, qui ont fait l'objet de débats et de négociations intenses dans le cadre européen du projet de règlement sur le retour¹⁵. Il s'agit là de propositions novatrices qui n'ont pas encore été testées mais qui devraient être mises en œuvre au cours de l'année 2026. Elles impliqueraient l'expulsion de certaines personnes de certains États membres de l'UE ayant rejeté leur demande d'asile, mais dont le renvoi vers le pays d'origine n'est pas réalisable. Sans se prononcer sur le bien-fondé de telles solutions, leur mise en œuvre soulève clairement des questions relatives à la Convention. L'inclusion de ce sujet dans une déclaration politique est, là encore, difficile à concilier avec un dialogue constructif avec la Cour dans le cadre de ses limites nécessaires au sein du système de

¹⁵ Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, 11.03.2025, disponible [ici](#).

la Convention. Par ailleurs, les propositions de l'UE n'ont pas encore été adoptées et aucun accord conclu entre un État membre du Conseil de l'Europe et un autre État dans le cadre du droit de l'UE n'a fait l'objet d'un débat public sur ses modalités législatives.

Conséquences concernant les éléments proposés qui sont hautement problématiques

Compte tenu de ce qui précède, certains des éléments proposés ne devraient figurer dans aucune déclaration politique. Les éléments hautement problématiques sont signalés ci-dessous.

Tout d'abord, certains des éléments proposés pour la déclaration politique sont inappropriés étant donné qu'ils constituent des tentatives visant à orienter ou à tout le moins influencer l'interprétation de la Convention par la Cour, ainsi que celle des juridictions nationales qui appliquent la Convention et la jurisprudence de la Cour. Aucune de ces tentatives n'est appropriée. Le CCBE se réfère en particulier aux points suivants concernant l'interprétation de l'article 3 :

p. 10 : – Rappelons que l'interdiction absolue des peines ou traitements inhumains ou dégradants tient compte du fait qu'elle concerne les formes les plus graves de mauvais traitements, et considérons que le seuil minimal de gravité des mauvais traitements constituant des peines ou traitements inhumains ou dégradants doit donc rester élevé et constant, et être appliqué de manière claire et cohérente à tous les niveaux, en évitant d'imposer des contraintes inutiles aux décisions d'extradition ou d'expulsion de ressortissants étrangers. »

p. 11 : « - Soulignons que la Convention n'a pas pour objet d'obliger les États parties à imposer les normes de la Convention à d'autres États. »

« – Notons, au vu de ce qui précède, qu'il convient de faire preuve de prudence lors de l'application de la jurisprudence de la Cour, y compris par les juridictions nationales, concernant la situation dans un État partie, lorsqu'il s'agit d'apprécier si l'expulsion ou l'extradition d'une personne vers un État non partie violerait les obligations d'un État partie au titre de l'Article 3 de la Convention. »

Et en ce qui concerne l'article 8 :

p. 13 : « Notons que si la Cour estime qu'il existe des raisons sérieuses de substituer son appréciation à celle des autorités nationales, il importe qu'elle indique clairement qu'elle a conscience des particularités des systèmes juridiques et des traditions nationales, notamment, par exemple, de la mesure dans laquelle la durée d'une peine d'emprisonnement reflète la gravité d'une infraction, et qu'elle expose de manière exhaustive et claire ses raisons. »

De même, l'un des éléments proposés concernant le sujet tout à fait nouveau de l'instrumentalisation de la migration (pour lequel il n'existe pas de jurisprudence établie) pourrait

également être interprété comme une tentative inappropriée d'influencer, voire de fausser, la jurisprudence de la Cour relative à la « démocratie capable de se défendre » :

p. 18 : « Il convient de noter que la notion de « démocratie capable de se défendre », telle qu'elle a été développée dans la jurisprudence de la Cour, peut s'avérer pertinente lorsque les États parties sont confrontés à une instrumentalisation de la migration. »

Ce concept a été développé pour la première fois par la Cour dans l'affaire historique *Vogt c. Allemagne*, requête n° 17851/91, une affaire relative à la liberté d'expression au titre de l'article 10 et il a été appliqué par la suite dans d'autres affaires relatives à la liberté d'expression et à l'équilibre entre les droits humains au sein d'une société démocratique. Il serait sans précédent d'appliquer cette analyse à des affaires qui concernent le droit fondamental de demander l'asile tel que reconnu par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à des affaires concernant l'exclusion d'êtres humains du territoire européen et, par conséquent, de nos sociétés.

En résumé, les éléments pouvant être interprétés comme une tentative visant à remettre en cause la légitimité de la CEDH devraient être exclus de toute déclaration politique. La déclaration finale devrait s'abstenir de citer la jurisprudence de manière partielle, ce qui pourrait dès lors induire en erreur.

L'importance d'un dialogue ouvert et constructif

La dernière partie du Document final traite de la Communication sur les normes de la Convention et le dialogue entre les acteurs de la Convention. Elle propose que la déclaration politique puisse « *Souligner l'importance d'un dialogue et d'une communication ouverts, éclairés et constructifs sur le fonctionnement du système de la Convention, de manière à renforcer la confiance du public dans la protection des droits de l'homme, à faire respecter l'État de droit et à renforcer la confiance dans le cadre de la Convention dans son ensemble* ». Bien entendu, il faut s'en féliciter, notamment au vu des fausses informations concernant le rôle de la Cour et de la Convention, qui (soi-disant) « protègent les mauvaises personnes », comme l'ont affirmé des responsables politiques de très haut rang dès les premières étapes de la procédure en cours¹⁶.

Une suggestion d'inclusion à cette partie de la déclaration politique, qui est particulièrement bienvenue, concerne l'affirmation selon laquelle la protection effective des droits humains « *dépend de la capacité des juridictions nationales à exposer clairement dans leurs arrêts l'application aux faits d'une affaire des normes pertinentes de la Convention, y compris, le cas échéant, un juste équilibre entre les droits du requérant et les intérêts de la société* ». Le CCBE a préconisé des moyens concrets permettant aux juridictions nationales de refléter cette approche dans leurs arrêts, qu'ils soient favorables ou défavorables aux arguments de la Convention, par l'intermédiaire d'un « processus de validation » qui pourrait se concentrer sur la

¹⁶ [Lettera aperta_22052025.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_STRAS/PDS_Statements/F_R_PDS_20251204_CCBE-comments-following-up-on-the-CCBE-Statement-on-the-letter-of-nine.pdf) et, pour la réponse, voir : https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_STRAS/PDS_Statements/F_R_PDS_20251204_CCBE-comments-following-up-on-the-CCBE-Statement-on-the-letter-of-nine.pdf

protection nationale des droits garantis par la Convention et faciliter l'examen de la Cour si des affaires lui sont ensuite soumises¹⁷.

Le CCBE souligne le rôle des avocats et de la société civile dans ce contexte et réaffirme sa volonté de participer à un effort commun visant à renforcer l'État de droit, les valeurs démocratiques européennes et la protection effective des droits fondamentaux et des droits humains.

17

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_STRAS/PDS_Position_papers/FR_PDS_20190628_CCBE-Proposals-for-reform-of-the-ECHR-machinery.pdf à 9 et https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_STRAS/PDS_Position_papers/FR_PDS_20201113_CCBE-Proposals-to-DH-SYSC-V.pdf à D