



ACCÈS DES ONG À LA POPULATION MIGRANTE

Document d'orientation



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

Comité Migration
sur les droits des personnes migrantes

Sommaire

1	Introduction	1
2	Cadre juridique	4
3	Types de barrières: exemples du terrain	8
a	Barrières juridiques	8
b	Barrières administratives	13
c	Barrières politiques	15
d	Barrières liées à la pandémie Covid 19	19
4	Conclusion	20

Introduction

Comme l'ont déclaré différents organes du Conseil de l'Europe, "les activités des ONG sont une contribution essentielle à la protection des droits de l'homme, de la démocratie et des règles de droit" dans les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà. Cela inclut les activités humanitaires menées par les organisations de la société civile pour sauver des vies et répondre aux besoins et aux droits fondamentaux des réfugiés et autres migrants, " y compris les droits d'être traités avec dignité et dans le respect de leur humanité, de recevoir une nourriture, un abri et des soins de santé adéquats, d'être en liberté et en sécurité, de demander l'asile, d'être protégés contre la torture et autres mauvais traitements et contre le refoulement et l'expulsion collective"[1].

Depuis plusieurs années, en grande partie sous l'impulsion du plaidoyer de la Conférence des OING et des litiges stratégiques initiés par les ONG, certains des principaux organes du Conseil de l'Europe ont pris position sur les sujets[2]. Un développement important pour contrer les lois abusives utilisées contre les travailleurs humanitaires et les ONG, a été la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a jugé que la loi Stop Soros adoptée en Hongrie en 2018 menaçant de prison les personnes qui soutiennent les demandeurs d'asile est en violation du droit de l'UE. "La criminalisation de telles activités empiète sur l'exercice des droits sauvegardés par le législateur de l'UE en matière d'assistance aux demandeurs de protection internationale", a déclaré la CJUE dans un communiqué[3].

La pénalisation du travail humanitaire avec les migrants s'étend et peut prendre diverses formes : harcèlement, accusations criminelles[4], détention de personnes, de matériel, de bateaux, etc.

[1] Conseil d'expert sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2020)3. Lignes directrices sur la protection du travail d'ONG visant à soutenir les réfugiées et d'autres migrants (en anglais)

[2] Voir Recommandation 2192 de l'APCE "Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe". Intervention tierce par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sous l'art 36, paragraphe 3 de la Convention européennes des droits de l'homme, R.A. et autre c. Pologne (no.42120/21)

[3] EU court slams Hungary's 'Stop Soros' law | News | DW | 16.11.2021

[4] Italy: Lorena e Gian Andrea sotto accusa per reato di solidarietà - Linea d'Ombra ODV (lineadombra.org) Mare Jonio: Prosecutors request charges against captain, owner be dropped Mare Jonio: Prosecutors request charges against captain, owner be dropped - InfoMigrants

Les récits stigmatisants anti-migrants et anti-réfugiés sont utilisés par des personnalités gouvernementales de haut rang, des fonctionnaires et certains médias, en particulier dans le contexte des élections. Les ONG qui aident les migrants sont considérées comme des collaborateurs des passeurs, facilitant l'entrée irrégulière dans les pays. Leurs activités sont présentées comme contraires à la sécurité nationale, détruisant la confiance du public envers la société civile. L'utilisation d'accusations et de sanctions pénales[1] contre les ONG et les travailleurs des ONG pour mettre fin à leurs activités humanitaires porte préjudice non seulement aux activistes mais aussi aux migrants et aux réfugiés.

Selon l'évaluation de la contribution des ONG à l'établissement de normes et au suivi au sein du Conseil de l'Europe[2], il existe une longue expérience d'intégration des ONG dans l'élaboration et le suivi des normes du Conseil de l'Europe. Les ONG étant les acteurs de première ligne, elles apportent les faits et les preuves aux mécanismes de suivi. Plusieurs mécanismes de suivi comprennent soit des réunions thématiques avec les ONG dans les pays visités, soit des contributions écrites/consultations avec les ONG sur des sujets et des contextes spécifiques.

Dans le domaine de la migration, l'interdiction ou les restrictions sévères d'accès aux lieux où se trouvent les réfugiés et les migrants empêchent les ONG indépendantes de défense des droits humains de surveiller les hotspots et autres lieux où se produisent des flux migratoires exceptionnels. Cela produit un vide dans la protection nationale et internationale. Ce problème a été signalé dans un certain nombre de pays, notamment en Grèce, en Hongrie et en Italie[3].

Il va de soi que lorsque les ONG sont empêchées par divers moyens de travailler sur le terrain, elles ne peuvent pas recueillir des faits et ne peuvent donc pas être un partenaire crédible et utile pour le Conseil de l'Europe. Par conséquent, le manque d'accès des ONG à la population migrante a un impact négatif sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et les organisations de la société civile.

[1] Par exemple : trafic des êtres humains, blanchiment d'argent, espionnage et la divulgation de secrets d'Etat

[2] Préparé par la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (DIO). Évaluation (2016)17 26 Février 2016. Final NGO report for reference group review (coe.int)

[3] Sergio Carrera, Valsamis Mitsilegas, Jennifer Allsopp and Lina Vosyliūtė, Policing Humanitarianism: EU Policies Against Human Smuggling and their Impact on Civil Society (Hart, 2019), 84-86, 143-148.

En outre, comme pour les institutions intergouvernementales la priorité est de maintenir de bonnes relations diplomatiques avec leurs Etats membres (qui garantissent leur existence) "certaines organisations intergouvernementales ont été moins enclines à travailler avec des ONG qui mènent des actions de plaidoyer ou qui ont exprimé des opinions contraires au gouvernement. Cela a favorisé les divisions entre les ONG et les organisations intergouvernementales[1].

Dans ce contexte, compte tenu des restrictions mais aussi de la confiance (et d'autres atouts) que la société civile continue d'exprimer à l'égard du Conseil de l'Europe, ce dernier doit prendre le problème au sérieux : il ne doit pas seulement considérer les ONG comme des informateurs utiles mais aussi tenir compte des possibilités qu'elles ont de fonctionner, d'agir et de remplir leurs missions statutaires, en toute indépendance. La manière la plus concrète de faire preuve d'une telle considération est de prendre en compte la capacité des ONG à accéder au public (en l'occurrence les réfugiés, les migrants et les demandeurs d'asile) dans le cadre des normes dont la mise en œuvre est contrôlée par les organes du Conseil de l'Europe.

[1] Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2019)1. Usage du droit pénal pour restreindre le travail des ONG soutenant des réfugiés et autres migrants. Étude thématique préparée par Dr Carla Ferstman pour le Conseil d'experts de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, paragraphe 24.



Cadre juridique

Le droit à la liberté d'association est reconnu par divers instruments juridiques, dont l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces instruments juridiques se concentrent principalement sur l'obligation juridique (négative) des États membres de s'abstenir d'interférer avec le droit à la liberté d'association d'une manière qui n'est pas prévue par la loi et uniquement lorsque cela est absolument nécessaire pour protéger la sécurité nationale ou la sûreté publique, conformément aux principes démocratiques.

Les experts et les décideurs politiques soulignent qu'outre l'obligation négative de s'abstenir de toute ingérence injuste, la liberté d'association comporte également une obligation positive de créer un environnement favorable aux ONG. Les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association préparées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent l'obligation de l'État membre de "faciliter l'exercice de la liberté d'association en créant un environnement favorable dans lequel les associations peuvent fonctionner"[1].

[1] OSCE/ODIHR-Commission de Venise (2015). Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, §27.



Une autre référence juridique est la Convention de 1951 sur les réfugiés, qui contient une recommandation selon laquelle les réfugiés ont besoin du soutien des ONG et que, pour cette raison, les États membres doivent "faciliter, encourager et soutenir les efforts" de ces organisations[1].

Dans le contexte de la migration et de l'asile, ce principe pourrait être interprété comme une obligation positive de permettre ou de garantir l'accès des ONG aux lieux où se trouvent les migrants et les demandeurs d'asile afin qu'elles puissent mener leurs activités de soutien à cette population. En 2020, une recommandation de l'APCE sur les ONG aidant les réfugiés et les migrants a rappelé qu'une attention particulière devrait être accordée à la facilitation de la délivrance des services humanitaires par les ONG[2]. La Résolution 2356 (2020) de l'APCE souligne la raison pour laquelle l'accès est important, car les ONG fournissent des formes d'assistance spécialisées dans les camps ou autres lieux d'hébergement pour les migrants et jouent un " rôle important dans la sensibilisation à la situation des réfugiés et des migrants, y compris les violations des droits humains".[3]

Les lignes directrices du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe indiquent que pour garantir les droits des migrants et des demandeurs d'asile, la législation et les politiques des États membres ne doivent pas "interdire ou empêcher les ONG de surveiller le traitement des réfugiés et des autres migrants aux frontières, dans les centres d'accueil et partout où ils sont privés de liberté"[4].

Quant à la situation spécifique de la mission de sauvetage en mer, les conventions maritimes internationales établissent un devoir d'assistance en mer : la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) du 10 novembre 1982, entre autres conventions internationales[5], constitue la base juridique des missions de sauvetage en Méditerranée.

[1] La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Recommandation C.

[2] APCE. Recommandation 2192 (2020). Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe

[3] APCE. Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe

[4] Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2020)3. Lignes directrice sur la protection du travail d'ONG visant à soutenir les réfugiés et d'autres migrants (en anglais)

[5] SOLAS Convention (1974). Convention SAR (1979) ; Règlement UE 656/2014 : établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ; RÉSOLUTION MSC.167(78) (adoptée le 20 mai 2004) : Directive sur le traitement des personnes sauvées en mer.

L'article 98 (1) stipule que : "Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon, dans la mesure où il peut le faire sans danger grave pour le navire, l'équipage ou les passagers : (a) de prêter assistance à toute personne trouvée en mer qui risque de se perdre". Lorsqu'un navire en détresse est repéré, tout capitaine doit, dans la mesure du possible, en référer au centre de coordination des opérations de sauvetage (RCC) responsable de la région de recherche et de sauvetage dans laquelle se trouve le navire. Le RCC est alors chargé de coordonner le sauvetage, de désigner le(s) navire(s) responsable(s) du sauvetage[1], et ensuite le port sûr où les survivants doivent être débarqués.

En effet, selon le droit maritime, un sauvetage n'est réalisé qu'une fois que les personnes ont été débarquées dans un lieu sûr (place of safety – PoS) – un lieu où les droits des personnes secourues sont garantis, ainsi que l'accès à la nourriture, aux soins médicaux, aux besoins de base et où le droit de demander protection / asile est rempli. Le lieu de sécurité doit répondre à ces exigences cumulatives. Dans la résolution MSC.167(78) (adoptée le 20 mai 2004), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) fait également référence à la Convention sur les réfugiés (1951), article 33, établissant le principe de "non-refoulement" : "1) Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques".

Les obligations de sauvetage en mer concernent non seulement les capitaines de navires mais aussi et surtout les trois types d'États concernés, qu'ils soient États côtiers, responsables de la région SAR (ang. Search and Rescue) et/ ou État du pavillon. Toutefois, l'État SAR n'est pas le seul à avoir des obligations. Tant la convention SAR (Convention sur la recherche et le sauvetage maritime) que la convention SOLAS (Convention internationale pour la Sauvegarde de la Vie Humaine en Mer) imposent aux États l'obligation de coopérer et de se coordonner pour faire en sorte que les capitaines soient autorisés à débarquer les personnes secourues vers un lieu sûr.

[1] OMI, Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), adoptée à Hambourg le 27 avril 1979, entrée en vigueur le 22 juin 1985, CNU, vol. 1405 : "Les Parties doivent faire en sorte que leurs services de recherche et de sauvetage soient en mesure de répondre rapidement aux appels de détresse" (règle 2.1.8) et "Dès qu'elles reçoivent des informations indiquant qu'une personne est en détresse en mer dans une zone à l'intérieur de laquelle une Partie assure la coordination générale des opérations de recherche et de sauvetage, les autorités responsables de cette Partie prennent des mesures urgentes pour fournir l'assistance disponible la plus appropriée" (règle 2.1.9).

L'État SAR où le sauvetage a eu lieu prend l'initiative d'assurer la coordination et la coopération, mais tous les États ont l'obligation de coopérer[1]. Toutefois, en cas d'incapacité des États SAR à assumer cette responsabilité première, les États côtiers doivent prendre le relais.

Depuis 2018 et la reconnaissance de la région SAR libyenne par l'Organisation maritime internationale (OMI) (soutenue par l'Union européenne et ses États membres), les navires de sauvetage civils sont confrontés à de forts obstacles pour mener leurs activités en Méditerranée centrale, car les autorités maritimes libyennes n'ont pas la capacité de coordonner correctement les sauvetages et de fournir un lieu de sécurité pour débarquer les personnes secourues. En effet, la Libye est actuellement un État en déliquescence qui fait l'objet d'un processus de résolution des conflits mené par la communauté internationale. Depuis la chute du régime de Kadhafi et le début de la crise politique, un système de trafic d'êtres humains à grande échelle a été développé par les milices à travers le pays. Dans ce contexte, les migrants sont soumis à des détentions arbitraires, des violences et des abus de toutes sortes, endurant des conditions terribles et des violations des droits humains, qui ont été largement documentées. Par conséquent, tant que toutes les autorités libyennes ne sont pas entièrement coordonnées et contrôlées par un gouvernement incontesté, les côtes libyennes ne peuvent être considérées comme un lieu de sécurité. Bien que les États européens continuent à soutenir les autorités maritimes libyennes pour mener des interceptions en mer.

[1] Règlements §3.1.6 et §4.8.5 de la Convention SAR : "Chaque Partie devrait autoriser ses centres de coordination des opérations de sauvetage [...] à prendre les dispositions nécessaires, en coopération avec les autres RCC, pour identifier le ou les lieux les plus appropriés pour le débarquement des personnes trouvées en détresse en mer " ; " le centre de coordination des opérations de sauvetage ou le sous-centre de sauvetage concerné engage le processus d'identification du ou des lieux les plus appropriés pour le débarquement des personnes trouvées en détresse en mer [...] ".

Types de barrières: Exemples du terrain

L'environnement favorable nécessaire pour que les ONG puissent accéder aux lieux où se trouvent les migrants et les demandeurs d'asile est loin d'être garanti. Depuis des années, les experts et les décideurs politiques avertissent que l'espace de la société civile se rétrécit dans plusieurs Etats[1] membres du Conseil de l'Europe. Les organisations de la société civile continuent de se heurter à des obstacles juridiques (restrictions judiciaires ou pénalisation de leur travail), administratives (restrictions financières ou bureaucratiques) et politiques (attaques/campagnes de dénigrement, changement des politiques publiques) extrêmement lourds. Cette situation a un impact direct sur le soutien de la société civile aux migrants ou aux demandeurs d'asile.

[1] Résolution 2226 (2018) ; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants " Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs " (13 mai 2020) UN DOC A/HRC/44/42 paras 74, 81 ; Conseil d'experts sur le droit en matière des ONG (Conseil de l'Europe) " Lignes directrices sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants (mai 2020) CONF/EXP(2020)3 para 2.

a. Barrières juridiques

Plusieurs lois en vigueur dans les États membres de l'UE considèrent les "activités organisées" comme une circonstance aggravante pour des actions criminalisées qui correspondraient presque entièrement au fonctionnement des ONG. Par exemple, alors que la peine pour la facilitation de l'entrée sur le territoire sans l'intention d'en tirer un quelconque profit peut aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement en Italie et un an en Belgique, la commission du délit présumé impliquant deux personnes ou plus est considérée comme organisée et entraîne donc une peine pouvant aller jusqu'à quinze ans en Italie et jusqu'à vingt ans en Belgique[1].

[1] Rapport du Représentant spécial sur les droits humains des migrants (13.05.2020), Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs.

Alors que les Etats déclarent que de telles restrictions au droit d'association sont poursuivies pour contrer le trafic de migrants, cet objectif légitime est utilisé comme base pour restreindre les ONG qui travaillent avec les migrants. Le Conseil d'experts sur le droit des ONG souligne que de telles restrictions ne peuvent être considérées comme nécessaires ou proportionnées dans une société démocratique[1]. D'autre part, des accords tels que la Déclaration de Malte de 2017 entre les chefs de gouvernement de l'UE et le gouvernement libyen restreignent les activités de sauvetage des ONG sur le terrain.

Les données recueillies par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne affichent les enquêtes administratives et pénales en cours et les décisions de proscription à l'encontre des navires d'ONG participant à des activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée. Ce document montre que :

- Jusqu'au 10 décembre 2021, 14 navires se sont vu refuser l'autorisation de quitter le port ou ont été détenus par les autorités publiques en Italie, à Malte, en France[2].

- En 2018, il y a eu 9 cas d'enquête et / ou de procédures judiciaires par les autorités publiques de Grèce, Malte, Italie contre des membres d'équipage, des individus ou du personnel d'ONG impliqués dans des activités de recherche et de sauvetage[3].

- En 2021, il y avait 5 procédures judiciaires en cours[4].

Si ces réglementations excessives relatives à la société civile ont permis de réduire le nombre de migrants traversant les frontières des pays de l'UE, l'interdiction des navires de sauvetage des ONG en haute mer a entraîné une augmentation rapide du nombre de noyades.[5]

Voici quelques exemples à souligner :

[1] Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2019)1. Usage du droit pénal pour restreindre le travail des ONG soutenant des réfugiés et autres migrants. Étude thématique préparée par Dr Carla Ferstman pour le Conseil d'experts de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe, paragraphe 115.

[2] Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations – Tables and figures (europa.eu)

[3] Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations – Tables and figures (europa.eu)

[4] December 2021 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights | European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu)

[5] EU Parliament, Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update,

Grèce

En 2016, le Secrétariat général grec du Comité de coordination de la mer Égée et des îles a créé un formulaire qui doit être rempli par toutes les ONG travaillant pour aider les réfugiés sur les îles grecques[1]. Dans ces formulaires, les travailleurs des ONG sont censés révéler des informations assez critiques sur elles-mêmes, y compris leurs "actions antérieures". Cette décision ministérielle a placé directement sous le contrôle de l'État la société civile travaillant dans le domaine de la migration et a limité la participation des non-membres aux activités de ces ONG. Les ONG qui apportent leur soutien à Lesbos ont été particulièrement touchées par cette décision administrative qui a partiellement pénalisé le fonctionnement des organisations indépendantes[2]. Selon une étude récente, 20 des 70 organisations interrogées en Grèce ont déclaré avoir perdu leur accès aux structures d'accueil ou avoir été confrontées à des problèmes en raison de la législation actuelle. En outre, 75 % des organisations prévoient des problèmes liés à la capacité de la société civile à fournir une assistance et une aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés[3].

Le 2 juillet 2020, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG a émis un avis sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications apportées à la législation grecque relative à l'enregistrement des ONG. L'avis s'est concentré sur l'enregistrement et la certification des ONG grecques et étrangères engagées dans des activités liées à l'asile, à la migration et à l'inclusion sociale, en considérant en particulier la décision ministérielle 3063/2020 du 14 avril 2020 et plusieurs dispositions législatives. L'avis a conclu que les exigences relatives à l'enregistrement des ONG et des membres individuels (y compris le réenregistrement) et au maintien d'une participation active au registre, ainsi que le processus de certification, étaient incompatibles avec la liberté d'association, entre autres des autres droits et libertés.

[1] Statewatch (2016), 'NGOs and volunteers helping refugees in Greece to be placed under state control', 22 February 2016.

[2] EU Agency for Fundamental Human Rights (2017), Challenges Facing Civil Society Working on Human Rights in the EU.

[3] Under Pressure. How Greece is closing on Civil Society Organisations working with Refugees (February 2021).

En outre, en novembre 2020, le Conseil d'experts a publié l'addendum à son avis axé sur la décision ministérielle 10616/2020 du 9 septembre 2020 intitulée : Spécification des opérations concernant le " Registre des organisations non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères " et le " Registre des membres des organisations non gouvernementales (ONG) "(décision ministérielle 10616/2020), qui sont actives en matière de protection internationale, d'immigration et d'inclusion sociale sur le territoire de la Grèce[1]. Le Conseil d'experts a conclu que "la décision ministérielle 10616/2020 impose des règles encore plus strictes et intrusives en matière d'enregistrement et de certification des ONG et de leurs membres, et entravera encore davantage leur travail, rend pratiquement impossible pour les ONG actives dans les domaines de l'asile, de l'immigration et de l'inclusion sociale de fournir le moindre service, et entrave leur accès aux financements publics et européens"[2]. Ce type de législation a un effet dissuasif sur les activités des ONG en raison des procédures onéreuses, coûteuses et chronophages. "Selon certaines informations, certaines ONG ont cessé de travailler dans les camps ou ont décidé de ne pas demander la certification parce qu'elles n'étaient pas en mesure de se conformer aux exigences (que ce soit en raison de leur complexité, de leur coût, par exemple pour produire des documents tels que des audits financiers, ou de leur incapacité à respecter les exigences formelles) de la certification. Pour d'autres, de nombreuses ONG n'ont tout simplement pas été en mesure de s'orienter dans le processus d'enregistrement et n'ont pas respecté la date limite d'enregistrement. Les exigences ont un impact particulièrement négatif sur les associations autonomes dirigées par des migrants, qui fonctionnent généralement avec des structures moins formelles, mais qui mènent néanmoins des activités cruciales qui ne pourraient jamais être reproduites par de grandes ONG"[3].

[1] Addendum à l'avis sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications récentes et prévues de la législation grecque sur l'enregistrement des ONG préparé par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ; 23 novembre 2020.

[2] Avis juridique sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications récentes et prévues de la législation grecque sur l'enregistrement des ONG. Préparé par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe. 2 juillet 2020

[3]Ibid.

Hongrie

En 2018, des amendements à neuf lois différentes, dont la loi hongroise sur l'asile et les lois réglementant le contrôle des frontières, ont été adoptés[1]. Cet ensemble de modifications a introduit la "facilitation de l'immigration illégale" comme un délit qui criminalise l'aide aux migrants irréguliers[2] demandant l'asile en Hongrie. Car une grande majorité des demandeurs d'asile arrivent dans le pays de manière irrégulière. Ces modifications du système pénal immobilisent presque complètement les ONG qui travaillent pour les demandeurs d'asile en Hongrie, car des activités fondamentales telles que la surveillance des frontières ou la distribution de matériel d'information peuvent être assorties d'une sanction pénale[3].

[1] Projet de loi T/333 modifiant certaines lois relatives aux mesures de lutte contre l'immigration clandestine (traduction non officielle).

[2] Le nombre de procédures pénales engagées pour franchissement illégal de la frontière uniquement entre septembre 2015 et juillet 2016 serait de 2 800. Veuillez consulter : Rapport national ECRE 2020 : Hongrie,

[3] Amnesty International (2019). Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organisations.



b. Barrières administratives

Outre les inculpations pénales, les barrières administratives sont un autre outil d'obstruction utilisé contre les ONG qui travaillent avec les populations migrantes. Dans certains pays de l'UE, les ONG qui aident les demandeurs d'asile sont obligées de signaler les migrants en situation irrégulière au gouvernement pour obtenir une aide humanitaire[1]. Ces réglementations auront pour conséquence que les migrants en situation irrégulière approcheront la société civile avec prudence, ce qui peut avoir un impact négatif considérable sur diverses activités des ONG, de la collecte de données à la délivrance d'une aide financière ou à la facilitation des demandes d'asile. Les recherches montrent également que les trafiquants d'êtres humains "comblent souvent le vide", lorsque la société civile ne peut accéder à sa population cible.[2]

La charge financière inhérente aux systèmes juridiques empêche également les ONG travaillant dans le domaine de la migration d'accéder à la population à laquelle elles sont destinées. Par exemple, les organisations de sauvetage privées qui tentent de débarquer des migrants secourus sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à un million d'euros[3], en vertu d'une disposition relativement récente introduite dans le Code de sécurité italien. De même, les ONG qui soutiennent ou encouragent l'immigration en Hongrie paient une taxe spéciale de 25 % sur le soutien financier qu'elles apportent.[4]

Voici quelques exemples de pays spécifiques :

France

En 2020, l'arrêté interdisant la distribution de nourriture aux migrants à Calais a été validé par le Tribunal administratif de Lille et par le Conseil d'État. Ce dernier a relevé que cette interdiction n'empêche pas les associations d'exercer leurs missions à proximité immédiate du centre-ville, étant strictement limitée aux zones définies par le préfet et que l'interdiction ne peut en aucun cas être appliquée par les forces de l'ordre au-delà du périmètre défini.

[1] Rapport du Représentant spécial sur les droits humains des migrants (13.05.2020), Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs.

[2] EU Parliament, Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update.

[3] Info Migrants (2019), Larger Fines for Migrant Rescue Ships in Italy,

[4] Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants (13.05.2020), Right to freedom of association of migrants and their defenders..

Cet arrêté est apparu dans le contexte de pressions et de violences observées à Calais et dans ses environs depuis 2016. En 2019, Amnesty International a appelé la France à "mettre fin au harcèlement et aux attaques" contre les défenseurs des droits humains qui aident les migrants à Calais (Nord) et à Grande-Synthe (Pas-de-Calais). L'organisation note que "depuis le démantèlement de la Jungle de Calais en 2016, les défenseurs des droits humains se disent "sous une pression croissante" "leurs actions sont systématiquement entravées" et ils sont "soumis à des actes d'intimidation et de harcèlement, à des mauvais traitements et, dans certains cas, à des poursuites judiciaires infondées". Le traitement des bénévoles est "intrinsèquement lié au traitement" des migrants eux-mêmes" [1].

[1] Amnesty International France "LA SOLIDARITÉ PRISE POUR CIBLE Criminalisation et harcèlement des personnes qui défendent les droits des migrantes et des réfugiées dans le nord de la France". Report.



c. Barrières politiques

La non-coopération des États avec la société civile peut poser problème dans de nombreux domaines, même lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins vitaux des migrants tels que la nourriture et le logement. En raison de la militarisation des frontières et des politiques strictes mises en œuvre par les pays d'accueil, les ONG sont contraintes d'offrir leurs services dans les centres de transit plutôt que dans les zones frontalières où les migrants et les réfugiés ont le plus besoin d'aide.[1].

En France, l'intensification de la politique imposée pour résoudre le problème des migrants sans abri a entraîné une attitude inutilement violente de la part de la police et des forces de l'ordre. Par conséquent, l'environnement tendu a compromis l'aide humanitaire fournie par les organisations civiles, notamment à Calais et à Dunkerque.[2] De même, des bénévoles d'ONG travaillant pour Caritas France ont été arrêtés pour avoir amené des migrants au siège de l'ONG à Calais pour y prendre une douche. De même, des bénévoles d'ONG ont été arrêtés pour avoir distribué de la nourriture à Paris et pour avoir distribué de la nourriture en dehors des zones désignées en Italie. Des personnes ont également été accusées d'héberger des étrangers pour avoir ramené des migrants chez eux pour prendre un café et des biscuits au Danemark. Le personnel d'ONG qui a défendu les droits des migrants a été détenu, poursuivi en justice et/ou condamné à une amende en Belgique et en France.

Voici quelques exemples de pays spécifiques :

Serbia

En 2015 et en 2016, nous avons observé un flux de personnes sans précédent à travers les Balkans occidentaux, ce qui a conduit à l'ouverture d'un corridor humanitaire. Lorsque ce corridor s'est fermé en mars 2016, de nombreuses personnes, dont beaucoup d'Afghans, se sont retrouvées arrêtées au milieu des routes vers l'Union européenne et ont été exploitées par les réseaux de passeurs.

[1] Danish Refugee Council (2021), Services for migrants and refugees on the Eastern Mediterranean and Western Balkans routes A mapping of services and migrants and refugees' knowledge, perception and usage of it.

[2]EU Parliament, Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update,.

En 2017, l'Ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et les réfugiés a noté dans ses documents d'information SG/Inf(2017)33, qu'en Serbie "les ONG et les OING ont régulièrement accès aux centres d'asile et aux centres d'accueil. Les activités de certaines ONG sont surtout conçues comme des programmes d'assistance à court terme et il n'y a pas de coordination entre la communauté des ONG en ce qui concerne le soutien et les services qu'elles fournissent." Cependant, la délégation de la Conférence des OING, lors de sa visite d'information en Serbie, a constaté qu' "avec la fermeture de la route des Balkans occidentaux, les réfugiés restent longtemps en Serbie et ni la société ni l'administration ne sont prêtes à s'attaquer à ce problème. Selon le point de vue de l'ONG, la politique d'asile et la politique migratoire globale nécessitent une plus grande coordination verticale et horizontale. Il est également nécessaire de renforcer les capacités de l'administration publique et des ONG à partager les responsabilités et les tâches, à améliorer l'inclusion des migrants et à combattre la xénophobie. Pour cela, l'approche doit changer et la politique migratoire doit se concentrer non seulement sur l'aide humanitaire mais aussi sur une stratégie d'intégration à plus long terme. L'intégration nécessite le développement des capacités des autorités locales à gérer la migration et à partager les responsabilités avec les ONG. Les ONG qui ont accès aux centres ou aux camps se sentent obligées de faire profil bas afin de conserver l'accès aux camps"[1].

Lors de sa visite, la délégation de la Conférence des OING a visité Refuge Aid Miksalište, un centre d'accueil créé en août 2015 par l'organisation culturelle Mikser. Mikser a été présente et active dans la région de Savamala par le biais de son centre culturel "Mikser House". Selon les fondateurs et les bénévoles, Miksalište a apporté son aide à plus de 300 000 réfugiés et migrants, avec le grand soutien de près de 2 000 bénévoles de plus de 60 pays. Cette organisation communautaire articule ensemble aide humanitaire, soutien juridique et psychologique et activités sociales et culturelles, en impliquant la communauté locale. Miksalište apporte une réponse immédiate 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à plus de 200 réfugiés par jour, pour la plupart des nouveaux arrivants, qui se cachent dans les bâtiments et les parcs abandonnés de Belgrade.

[1]Report of the Conference of INGOs (2017) on Civil participation in the decision-making process. Fact finding visit to Serbia (coe.int) cess. Fact finding visit to Serbia Serbia (coe.int)

Le manque de fonds et la fermeture du centre culturel Mikser dans le quartier de Savamala a rendu cette organisation vulnérable. Les Miksalistes, basés non seulement sur l'aide de première nécessité mais aussi sur des projets inclusifs, constituent un très bon exemple d'un nouveau modèle de politique migratoire. Le succès d'un tel modèle est également déterminé par les relations de collaboration entre les petites ONG communautaires comme Miksaliste et les grandes ONG internationales fournissant une aide humanitaire. Cependant, à différentes étapes des crises migratoires, Miksalište a été contraint de fermer et a été rouvert par la suite en raison du nombre de personnes dans le besoin.

Pologne

Depuis l'été 2021, les pays voisins de l'UE limitrophes du Belarus ont connu une augmentation significative du nombre de migrants franchissant irrégulièrement les frontières extérieures de l'UE depuis le Belarus. Depuis le début du mois d'août, la police des frontières polonaise, les résidents locaux et les associations signalent quotidiennement de multiples groupes de migrants, notamment originaires d'Irak, d'Afghanistan, de Somalie et de Syrie, qui tentent de franchir irrégulièrement la frontière polono-biélorusse. Ces personnes sont renvoyées en Biélorussie par la police des frontières polonaise. Les migrants sont escortés jusqu'à la ligne frontalière et laissés là, généralement au milieu de la forêt, sans nourriture ni matériel de premiers secours. Le refoulement que certaines et les mêmes personnes subissent à plusieurs reprises, agressées par les gardes-frontières biélorusses et polonais (selon les témoignages recueillis par les ONG) est interdit par le droit international. Seul un petit nombre de personnes est autorisé par les gardes-frontières polonais à demander l'asile. Cela aussi est interdit par le droit international.

L'état d'urgence voté par la Pologne au début de cette crise interdit explicitement aux ONG, aux groupes de la société civile et aux journalistes d'être présents dans la zone frontalière, et interdit aux habitants du territoire de porter assistance aux migrants, sous peine de sanctions sévères. Depuis le début de la crise humanitaire à la frontière, de nombreux représentants d'ONG se sont rendus à la frontière pour apporter une aide humanitaire aux migrants. Ils ont été contraints de quitter le territoire frontalier dès que l'état d'urgence a été déclaré par le Président de la République.

Dans ce contexte, les ONG se sont fédérées, créant un seul groupe "Border Group" (pl. "Grupa Granica") pour fournir une aide humanitaire et mobiliser l'opinion publique autour de la crise, en contrant le récit et les actions anti-migrants diffusés par les gouvernements et les médias associés. Grâce à leurs actions, le nombre d'initiatives citoyennes augmente de jour en jour dans un contexte hostile, où l'aide humanitaire dans la zone frontalière est empêchée par les autorités publiques en raison de l'état d'urgence. Un avocat polonais a lancé un plan visant à apporter un soutien aux migrants qui entrent illégalement dans le pays via la Biélorussie. Il a appelé les personnes vivant près de la frontière à allumer une lumière verte à leurs fenêtres ou à leurs portes pour signaler qu'elles peuvent fournir de la nourriture et un abri aux migrants ou simplement proposer de recharger leurs téléphones portables. Certaines autorités locales ont répondu à l'appel en demandant aux habitants d'allumer une lumière verte. Cependant, elles le font sous une forte pression et sous le risque de sanctions inscrites dans la nouvelle législation.

Récemment, l'éminente ONG internationale "Médecins sans frontières" a quitté la frontière polonaise après avoir été empêchée de porter assistance aux personnes. Ces travailleurs humanitaires ont travaillé en Biélorussie, en Lituanie et en Pologne en réponse à la crise, mais n'ont pas réussi à obtenir l'autorisation de pénétrer dans les zones frontalières de l'un de ces trois pays, malgré des demandes répétées aux autorités respectives. "Les organisations humanitaires, les organisations non gouvernementales et les groupes de bénévoles n'ayant pas accès à la zone frontalière en Pologne, ce sont les résidents des zones réglementées qui ont dû fournir une assistance aux personnes en déplacement. En outre, "certains bénévoles ont été diffamés et intimidés, et leurs biens ont été détruits dans ce qui semble être une tentative de les empêcher d'apporter leur aide"[1].

[1] MSF leaves Polish border after being blocked from assisting migrants and refugees | MSF



d. Barrières liées à la pandémie Covid-19

Selon l'étude menée par la Croix-Rouge, la pandémie a empêché les migrants sans papiers ou en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés, les migrants autochtones, les migrants en transit, les migrants munis d'un visa ou d'un permis de séjour temporaire, les migrants de retour au pays d'accéder aux services de base ainsi qu'aux politiques et plans de vaccination COVID-19 à l'échelle mondiale[1].

Dans plusieurs pays, les restrictions aux frontières ont mis fin au libre transit et ont coupé de nombreuses personnes de leur famille et de leurs réseaux de soutien, de leurs moyens de subsistance et de l'aide humanitaire. L'obligation de signaler les migrants en situation irrégulière aux autorités chargées de l'application de la loi ou de l'immigration – telle qu'elle est imposée par certains États aux prestataires de soins de santé et autres services ainsi qu'aux organisations humanitaires – dissuade les migrants de chercher l'aide dont ils ont tant besoin. Pour les enfants placés dans les centres de détention de l'immigration, les sites de transit ou les camps, tous ces lieux ont souffert d'une présence réduite du personnel et d'une offre réduite de services humanitaires, notamment en matière de santé, de santé mentale et d'éducation.

[1] Locked down and left out? Why access to basic services for migrants is critical to our COVID-19 response and recovery A report by the Red Cross Red Crescent Global Migration Lab.



Conclusion

Depuis des années, la Conférence des OING suit la situation des migrants et des ONG qui les aident sur les routes des Balkans, en Méditerranée, dans les pays d'Europe occidentale (France, Italie, Allemagne), du Sud (Grèce, Turquie) et plus récemment de l'Est (Pologne, Lituanie, Lettonie, Hongrie).

A travers les exemples donnés dans ce document, notre intention était de montrer en quoi l'accès des ONG à la population migrante devrait attirer plus d'attention de la part des institutions intergouvernementales / communautés internationales et plus particulièrement de celles qui sont actives dans le secteur de la migration et qui mènent des activités régulières de surveillance concernant les normes du droit international avec une approche des droits humains.

Des recommandations spécifiques seront formulées ultérieurement pour que les organes de suivi du Conseil de l'Europe intègrent la question de l'accès des ONG, comme une dimension spécifique à surveiller, lors des visites sur les lieux où se trouvent les migrants.

