

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG

CONF/EXP(2024)3

21 juin 2024

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG

**NÉCESSITÉ DE METTRE FIN AUX ATTAQUES CONTRE LES ACTIONS CITOYENNES
DE SOUTIEN AUX RÉFUGIÉS ET AUX AUTRES MIGRANTS EN EUROPE**

Étude thématique réalisée par le Conseil d'experts sur le droit en matière
d'ONG, Conférence des OING, Conseil de l'Europe
sur la base d'une contribution de Carla Ferstman,
membre du Conseil d'experts

**Les vues exprimées dans ce document sont de la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

I. INTRODUCTION	3
II. CONTEXTE	5
III. ESPACE CIVIQUE : NORMES EN VIGUEUR	9
III.1 Société civile et liberté d'association	10
III.2 Société civile et gouvernement, des priorités parfois divergentes	12
III.3 Associations de réfugiés et de migrants	13
IV. PRATIQUES OBSERVÉES	15
IV.1 Incrimination des actions humanitaires	15
IV.1.1 Incrimination de l'aide à l'entrée	19
IV.1.2 Incrimination de l'aide au séjour	22
IV.1.3 Harcèlement via le droit pénal	23
IV.2 Incrimination de l'entraide entre migrants	25
IV.3 Cadre réglementaire excessivement lourd	26
IV.3.1 ONG de recherche et sauvetage en Méditerranée	27
IV.3.2 Secours aux personnes près des frontières terrestres	33
IV.3.3 Zones interdites d'accès aux associations	35
IV.3.4 Procédures vexatoires d'enregistrement des associations	38
IV.3.5 Ciblage des employés et bénévoles étrangers via les permis de séjour ou de travail	41
IV.3.6 Difficultés d'accès aux financements	41
IV.4 Harcèlement et propos xénophobes contre les ONG et les réseaux de solidarité	43
IV.5 Renvois sommaires	45
IV.6 Politiques d'externalisation	49
V. PRINCIPAUX CONSTATS	53

I. INTRODUCTION

1. Aujourd'hui, l'espace civique européen souffre des politiques destinées à dissuader les réfugiés et les autres personnes migrantes de se rendre en Europe. La présente étude thématique examine les freins imposés aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux réseaux de solidarité apportant une aide, humanitaire ou autre, aux personnes qui arrivent en Europe par mer ou par terre et à celles qui sont déjà là. Cette aide est pourtant l'une des facettes du rôle vital que joue la société civile dans la promotion de valeurs aussi fondamentales que les droits humains, la démocratie et l'État de droit, et elle relève, entre autres, du droit à la liberté d'association.
2. Les freins opposés aux citoyennes et citoyens concernés sont multiples : incrimination de leurs activités, réglementation stricte assortie de lourdes amendes, dénigrement public de leurs structures et de leurs actions, entraves à l'accès aux lieux où se trouvent les personnes réfugiées et migrantes, obstacles à la possibilité de s'enregistrer ou de rester enregistrés comme ONG, assèchement des sources de financement. L'étude évalue l'impact de telles mesures sur les obligations des États membres du Conseil de l'Europe (« CdE ») en matière de promotion de l'espace civique, et formule des recommandations sur les moyens de mieux soutenir la société civile. Elle prend en compte l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») (« Liberté de réunion et d'association ») et les normes qui en découlent, pour les États membres du CdE, en matière de traitement des ONG, notamment la *Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe* ([Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#)) et la *Recommandation CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe* ([Recommandation CM/Rec\(2018\)11](#)). L'étude tient également compte d'un document du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, les [Grandes lignes sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants](#) (« Lignes directrices du Conseil d'experts¹ »).
3. La présente étude actualise une étude du Conseil d'experts réalisée en 2019 sur un sujet similaire². Le Conseil d'experts a jugé cette mise à jour nécessaire devant les difficultés graves et persistantes que rencontrent, dans un nombre croissant de pays européens, les ONG et les réseaux de solidarité qui soutiennent les réfugiés et les autres migrants, mais aussi devant l'évolution de la dynamique régionale associée à ces difficultés et le besoin, pour les États et les autres acteurs, d'engager des efforts concertés pour mettre un terme aux attaques contre les initiatives citoyennes.
4. Beaucoup d'États membres du CdE ont mis en place, en cherchant à les tenir éloignées des regards, des stratégies de dissuasion à l'encontre des réfugiés et des migrants. Dans le cadre de ces stratégies, des États membres ont parfois réduit, voire supprimé les services humanitaires ou de secours, contribuant fortement à l'aggravation de la précarité et à l'augmentation du taux de mortalité chez les personnes migrantes. Pour tenter de remédier aux défaillances des pouvoirs publics, des ONG et des réseaux de solidarité ont lancé des actions qui leur ont valu plusieurs retours de bâton, y compris d'être considérés comme criminels. Cette tendance n'a

* Les vues exprimées dans cette étude sont de la responsabilité de l'autrice et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

¹ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2020)3 (mai 2020), <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-3-guidelines-on-protecting-ngo-work-in-su/16809e5dbc>.

² *Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and other Migrants In Council of Europe member States* (Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, décembre 2019), CONF/EXP(2019)1, <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2019-1-criminal-law-ngo-restrictions-migration/1680996969>.

pas échappé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui s'est dite vivement préoccupée par « les informations selon lesquelles les activités des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants font l'objet de restrictions injustifiées motivées par des considérations politiques³ ».

5. La présente étude s'inscrit dans la lignée de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#), laquelle précise, aux paragraphes 1 à 4 de son chapitre I :

Aux fins de la présente recommandation, les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques. Les ONG comprennent les entités ou organisations créées soit par des personnes (physiques ou morales) à titre individuel, soit par des groupes de telles personnes. Elles peuvent avoir ou non des adhérents. Les ONG peuvent être des entités ou organisations soit informelles soit dotées de la personnalité juridique. Les ONG peuvent être nationales ou internationales du point de vue de leur composition et de leur champ d'activité.

6. La présente étude mentionne aussi, étant donné leur importance pour le soutien aux personnes en errance, divers réseaux de solidarité actifs en Europe. Ces regroupements ponctuels de citoyens, qui peuvent prendre plusieurs formes, englobent parfois dans leurs rangs des associations officiellement déclarées. Tous se réunissent face à un enjeu ou problème particulier. Du fait de leur structure souple, ces groupes sont souvent les premiers frappés par l'incrimination et par les autres stratégies dissuasives.
7. La présente étude adopte une approche méthodologique mixte, comprenant :
- i) l'analyse du droit, des normes et de la jurisprudence en matière de liberté d'association au niveau international, ainsi que des cadres juridiques applicables et pertinents, concernant notamment les droits humains, le droit d'asile et l'interdiction de la traite des êtres humains et du trafic illicite de migrants ;
 - ii) l'examen des cadres juridiques internes des différents États membres du CdE et de leur application dans la pratique.
8. L'analyse du droit, des normes et de la jurisprudence au niveau international s'est faite en examinant les traités en vigueur et les autres textes s'imposant aux États membres du CdE. Les déclarations et autres instruments de droit non contraignants, les communications des entités spécialisées concernées et les publications universitaires ont également été pris en compte.
9. Un questionnaire a été élaboré en vue de recueillir des données brutes et analytiques sur la législation et les pratiques des États membres du CdE. Les données ont été compilées et analysées par l'autrice et par une équipe d'étudiantes qui travaille avec elle au centre Human Rights Clinic de l'Université d'Essex⁴.
10. Le questionnaire a aussi été diffusé auprès des membres de la Conférence du CdE sur les OING et adressé aux ONG nationales, aux instances pertinentes du CdE, à d'autres organisations internationales et régionales, à différents instituts, à des acteurs du monde universitaire et

³ APCE, *Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe*, Résolution 2356 (2020).

⁴ Pour l'aide qu'elles ont apportée à ses recherches, l'autrice remercie chaleureusement Güley Bor, Itzia Miravete Veraza, Leonie Ngom et Vanessa Topp.

juridique et à d'autres destinataires ayant des connaissances ou une expérience en lien avec le sujet traité. Nous avons reçu 25 questionnaires remplis, dont plusieurs par des institutions nationales de type médiateur ou observatoire des droits humains, ainsi que par des ONG ou réseaux d'ONG qui ont abordé la situation dans 14 États membres du CdE au total. Nous avons également recueilli des informations centrées sur le sujet auprès d'instances du CdE et de l'UE, des organes conventionnels et des mécanismes relevant des procédures spéciales de l'ONU et d'instituts d'études politiques, ainsi qu'en compulsant des études universitaires.

11. La présente étude tient également compte des informations collectées par le Conseil d'experts lors de travaux précédents, notamment l'[Étude sur la stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe](#) (2024⁵).
12. Le Conseil d'experts se félicite de toutes les contributions reçues, qui lui ont été d'une aide précieuse pour préparer cette étude thématique.

II. CONTEXTE

13. De nombreuses raisons différentes peuvent pousser à l'exil. Ce sont souvent la guerre, la persécution, des conflits dont on ne voit pas la fin, ou encore l'instabilité politique. Mais on peut aussi vouloir échapper à la misère, à l'absence de perspectives économiques, aux inégalités ou à la discrimination. Les personnes qui prennent cette décision choisissent certains pays parce qu'elles espèrent y trouver une certaine sécurité, un avenir, une vie stable, ou parce qu'elles y ont déjà des attaches familiales ou autres. Les réfugiés et, plus généralement, les migrants ne sont pas une population homogène.
14. Faute d'itinéraires sûrs, beaucoup de personnes en quête de protection n'ont d'autre choix que de voyager en situation « irrégulière⁶ », ce que les États de destination qualifient parfois d'entrées « illégales » ou « clandestines » sur leur territoire. Or, comme l'a noté le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants,

[m]ême si les demandes d'asile sont légales et que le franchissement non autorisé d'une frontière devrait être, tout au plus, considéré comme une infraction administrative, le terme « illégal » est souvent employé au sujet des demandeurs d'asile, des migrants sans papiers et d'autres personnes en situation irrégulière. Une fois l'acte migratoire élevé au rang de crime, on a tôt fait d'estimer que les groupes venant en aide à ces « criminels » agissent eux aussi au mépris de la légalité⁷.

15. Dans cette quête de sécurité ou de perspectives d'avenir, les réfugiés et les autres migrants contraints de voyager en situation irrégulière empruntent de multiples itinéraires. Les trajets ne cessent d'évoluer en fonction des obstacles, refoulements et autres contre-mesures imposées par de nombreux États de transit et de destination.

⁵ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, *Stigmatisation of non-governmental organisations in Europe*, 20 mars 2024, CONF/EXP(2024)1, <https://rm.coe.int/study-on-stigmatisation-of-ngos-in-europe-en/1680af95df>.

⁶ OIM, *Glossary on Migration* (18 juin 2019), *migrant in an irregular situation*, 133. Pour une ressource de l'OIM en français, on pourra consulter les « [Termes clés de la migration](#) ». Même en situation irrégulière, les migrants ont le droit d'être respectés et protégés et de pouvoir exercer leurs droits humains. Dans son article 31.1, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés constate que les personnes qui fuient la persécution peuvent être contraintes d'entrer sans autorisation sur un territoire pour y demander l'asile.

⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, doc. ONU A/HRC/44/42 (13 mai 2020), par. 67.

16. Les itinéraires maritimes les plus courants empruntent : 1) la Méditerranée centrale (personnes venant de nombreux pays d'Afrique et de quelques pays d'Asie et espérant gagner l'Italie ou Malte, via la Libye ou la Tunisie) ; 2) la Méditerranée orientale (personnes venant de Syrie ou d'un autre pays et espérant gagner la Grèce, via la Türkiye), et 3) la Méditerranée occidentale ou l'Atlantique (personnes venant principalement de pays d'Afrique subsaharienne et cherchant à gagner l'Espagne, via l'est du Maroc, ou les îles Canaries (dans l'Atlantique) ou les enclaves de Ceuta et Melilla, via l'ouest du Maroc/du Sahara).
17. Les itinéraires terrestres les plus courants passent par : 1) les Balkans (personnes traversant la Türkiye et poursuivant vers la Bulgarie ou la Grèce, puis plus au nord, d'abord via les Balkans occidentaux puis via des pays comme la Croatie ou la Hongrie, en vue d'atteindre des pays d'Europe septentrionale et occidentale) ; 2) l'Europe orientale, via le Bélarus et la Moldova, en direction des États membres de l'UE en Europe orientale : Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Roumanie).
18. Devant l'arrivée de réfugiés et d'autres migrants et la perspective d'arrivées supplémentaires, les États européens réagissent d'abord et avant tout en érigeant des barrières, à la fois physiques et juridiques. Ces barrières visent à empêcher les personnes concernées de franchir les frontières et/ou à repousser rapidement celles qui arrivent, et dans certains cas, à réduire ou à supprimer les services de soutien (qu'il s'agisse des capacités de recherche et de sauvetage en mer ou de l'aide humanitaire aux frontières et dans les différents pays). On construit de nouveaux murs⁸, comme les barbelés que la Pologne a fini d'installer en 2022 le long de sa frontière avec le Bélarus⁹ ou la clôture d'acier que la Grèce a érigée (et compte agrandir) sur les rives de l'Évros, à sa frontière avec la Türkiye¹⁰. De plus en plus de pays recourent aux refoulements violents et aux expulsions collectives pour empêcher quiconque approche la frontière de demander protection¹¹ ou encore, ignorent les appels de détresse des personnes dont l'embarcation menace de chavirer ou y réagissent tardivement, avec parfois des conséquences dramatiques¹².
19. Dans les pays de destination, on assiste à la négociation d'accords bilatéraux¹³ et multilatéraux¹⁴ affirmant que certains pays tiers ou de transit sont « sûrs », accords qui ouvrent la voie au rejet des demandes d'asile et à l'expulsion des demandeurs vers les pays tiers et de transit en question. Certains de ces accords renforcent la coopération avec les pays voisins sur le contrôle

⁸ Costica Dumbrava, *Walls and fences at EU borders*, Briefing, Service de recherche du Parlement européen, PE 733.692 (octobre 2022). Voir aussi Jennifer Rigby et Jeff Crisp, "Fortress Europe", *The Telegraph*, <https://www.telegraph.co.uk/global-health/fortress-europe-borders-wall-fence-controls-eu-countries-migrants-crisis/>.

⁹ AP et Euronews, "Poland completes 2022 border wall with Belarus after migration dispute" (7 juillet 2022).

¹⁰ Antonia Zimmermann, "Greek prime minister renews call for EU cash for border fence", *Politico* (1^{er} avril 2023).

¹¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Repoussés au-delà des limites. Il est urgent de mettre un terme aux refoulements aux frontières de l'Europe* (avril 2022).

¹² *A.S. et consorts c. Italie*, doc. ONU CCPR/C/130/D/3042/2017 (HRC, 28 avril 2021) ; *A.S. et consorts c. Malte*, doc. ONU CCPR/C/128/D/3043/2017 (HRC, 28 avril 2021).

¹³ Royaume-Uni, loi *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration)*, 2024, ch. 8 ; Grèce, décision ministérielle commune n° 42799/2021 désignant la Türkiye comme un « pays tiers sûr » pour les demandeurs d'asile originaires (entre autres pays nommés) de Syrie, d'Afghanistan, du Pakistan, du Bangladesh et de Somalie. Voir aussi le Mémoire d'entente signé entre l'Italie et la Libye le 2 février 2017 (renouvelé une deuxième fois en février 2023).

¹⁴ Par exemple, la déclaration UE-Türkiye du 18 mars 2016. Voir aussi le Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'UE et la Tunisie (Tunis, 16 juillet 2023) ; la décision du Conseil 2012/392/PESC du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) ; le partenariat opérationnel entre Frontex et la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités au Niger (15 juillet 2022) (actuellement suspendu).

des frontières¹⁵, entraînant ce qu'on pourrait appeler des « refoulements en amont » (*pull-backs*¹⁶), ou déclarent comme automatiquement irrégulières certaines modalités d'arrivée et écartent, sur cette base, tout examen des demandes quant au fond¹⁷.

20. Les obstacles bureaucratiques, ainsi que la tendance à se défaire sur d'autres des responsabilités en matière de sauvetage, retardent souvent fortement le débarquement en lieu sûr des personnes secourues en mer. Entassées à bord, des personnes vulnérables se trouvent de fait privées de liberté et souffrent d'une alimentation, d'un hébergement et de soins médicaux inadéquats, sans compter l'angoisse quant au sort qui va leur être réservé¹⁸. Une fois sur la terre ferme, ces personnes, et les nombreuses autres ayant franchi des frontières terrestres, restent privées de liberté, souvent pour longtemps et souvent dans des centres fermés et autres structures surveillées¹⁹, comme les « centres fermés à accès contrôlé » en Grèce²⁰ ou les centres d'enregistrement des étrangers où l'on enferme automatiquement les personnes qui arrivent en Lituanie depuis le Bélarus²¹.
21. Dans l'idéal, les organisations de la société civile devraient œuvrer avec les pouvoirs publics à relever ces défis, ainsi que tout l'éventail des autres difficultés rencontrées par les réfugiés et les autres migrants²². Or, comme l'expose en détail la présente étude thématique, les efforts de la société civile pour venir en aide aux personnes et groupes de personnes concernés malgré les politiques de dissuasion appliquées par les États se voient régulièrement contrecarrés, et souvent même incriminés. Plus les ONG sont perçues comme gênantes pour les politiques, les accords de financement et les pratiques de sécurisation des frontières qui visent à limiter l'afflux de réfugiés et d'autres migrants (en particulier d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient ou d'Asie), plus elles sont traitées comme criminelles. Cela nourrit un phénomène qui est déjà réel aujourd'hui en Europe : la réduction du champ d'action de la société civile. Et cela rend encore

¹⁵ Mémoire d'entente entre l'Italie et la Libye (2 février 2017, dernier renouvellement : février 2023).

¹⁶ Ces opérations « visent à empêcher physiquement les migrants de quitter le territoire de leur État d'origine ou d'un État de transit (État de rétention), ou à les renvoyer de force sur ce territoire avant qu'ils puissent atteindre le territoire de leur État de destination. Ces opérations sont effectuées par des États de rétention ou des groupes armés locaux, soit dans l'intérêt de régimes dictatoriaux qui tentent d'empêcher les habitants de s'échapper (prévention des départs), soit à la demande et pour le compte d'États de destination qui souhaitent empêcher l'arrivée de migrants sans avoir à engager leurs propres autorités frontalières dans des opérations illégales de rétention (prévention indirecte des arrivées) ». Conseil des droits de l'homme de l'ONU, rapport de Nils Melzer, Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (23 novembre 2018), par. 54.

¹⁷ Royaume-Uni, loi *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration)*, 2024, ch. 8. Cette loi s'appuie sur un partenariat, baptisé MEDP pour *Migration and Economic Development Partnership*, qui prévoit l'expulsion vers le Rwanda de tous les migrants entrés au Royaume-Uni à compter du 1^{er} janvier 2022 « par un itinéraire illégal et dangereux » et sans titre de séjour dans le pays.

¹⁸ HCDH, *Lethal Disregard. Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea* (mai 2021), pp. 29-31.

¹⁹ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, *Reception, detention and restriction of movement at EU external borders* (fondation Heinrich-Böll Union européenne, juillet 2021).

²⁰ Déclaration commune à plusieurs ONG, *Not again in 2024: Call for upholding human rights in the Samos Closed Controlled Access Centre*, <https://rsaegean.org/en/joint-statement-samos-ccac/>.

²¹ MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024), 40.

²² Ce point est reconnu dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (Assemblée générale des Nations Unies, doc. ONU A/RES/71/1 (3 octobre 2016), par. 61 : « Tout en prenant acte de la contribution de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, à la promotion du bien-être des migrants et de leur intégration dans les sociétés, particulièrement dans les périodes où ils se trouvent dans une situation de vulnérabilité extrême, et de l'appui apporté par la communauté internationale aux efforts déployés par de telles organisations, nous encourageons les gouvernements et la société civile à resserrer leurs liens de coopération pour trouver des réponses en ce qui concerne les difficultés que posent les migrations internationales et les possibilités qu'elles offrent ».)

plus vulnérables les réfugiés et les autres migrants, qui vivent déjà des situations à haut risque.

22. Les réfugiés et les autres personnes fuyant des conflits en Europe (par exemple les Ukrainiens devant l'invasion de leur pays par la Russie²³, ou les personnes d'ethnie arménienne devant le conflit au Haut-Karabakh), ainsi que le soutien apporté par les ONG et les réseaux de solidarité dans ce contexte, ont suscité de la part des États des réactions très différentes de celles à l'égard des personnes venant de plus loin, souvent membres de populations discriminées sur la base de leur appartenance raciale ou de leur pays d'origine.
23. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, la directive Protection temporaire de l'UE²⁴ a été activée. Il s'agit d'un accord spécial qui fonctionne sur activation dans une situation spécifique²⁵. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont droit à un permis de séjour pour toute la durée de la protection (qui peut aller d'un à trois ans), peuvent accéder à un emploi, un logement adéquat, des soins médicaux et la scolarisation des enfants, peuvent demander un regroupement familial dans certaines circonstances (sous réserve des règles applicables à leur profession et des politiques nationales et règles générales en matière d'emploi), etc. Beaucoup de gouvernements ont salué l'engagement bénévole et spontané des citoyens pour venir en aide aux demandeurs d'asile ukrainiens²⁶.
24. Devant l'escalade du conflit au Haut-Karabakh, le gouvernement arménien a signalé un afflux de réfugiés (personnes d'ethnie arménienne) en septembre et octobre 2023. Au pic de la crise, entre le 24 septembre et le 4 octobre 2023, les arrivées ont atteint 15 000 personnes par jour. Les organisations citoyennes locales et internationales ont été considérées comme des « partenaires » par le gouvernement, et une coopération étroite s'est mise en place pour couvrir les besoins humanitaires de base²⁷.
25. Dans une fiche thématique sur l'intégration et l'inclusion des migrants, le Secrétariat de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) note que « la solidarité avec les personnes en difficulté » doit rester « la norme dans la gestion des crises humanitaires. Toutes les personnes fuyant la guerre et d'autres situations d'urgence, indépendamment de leur origine nationale ou ethnique, de leur citoyenneté, de la couleur de leur peau, de leur religion, de leur langue, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, devraient se voir offrir rapidement une protection adéquate²⁸. »

²³ Global Detention Project, *The Ukraine Crisis: Double Standards: Has Europe's Response to Refugees Changed?*, 2 mars 2022.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 (7 août 2001), 12-23.

²⁵ Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, ST/6846/2022/INIT, JO 71 (4 mars 2022), 1-6.

²⁶ Aarti Narsee et Giada Negri, *Civic Space Report 2023: Bulgaria* (civic-forum.eu ; civicspacewatch.eu, 2023), 16.

²⁷ Appel interinstitutions des Nations Unies, *Armenia Refugee Response Plan: Emergency and Resilience Appeal* (octobre 2023 – mars 2024) ; ONU-Femmes, *Voices of Women Activists and Civil Society Organizations: First respondents to the Armenia refugee crisis* (12 octobre 2023) ; Will Neal, "Winter looms for Nagorno-Karabakh's (already forgotten) refugees", *The New Humanitarian* (25 octobre 2023).

²⁸ ECRI, *Intégration et inclusion des migrants*, Fiche thématique (13 mars 2024), par. 10.

26. La société civile a un rôle crucial à jouer, celui de rappeler aux États et aux différentes organisations d'Europe l'importance de la solidarité et du respect des droits fondamentaux de toutes les personnes, sans discrimination aucune.

III. ESPACE CIVIQUE : NORMES EN VIGUEUR

27. La solidarité naît d'un constat : nous sommes tous des êtres humains. Dans le rapport qu'elle a consacré en 2022 aux personnes qui défendent les droits des réfugiés, des migrants et des demandeurs d'asile, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains rappelle que ces derniers

[ne se sont pas engagés] dans l'intention de faire carrière dans les droits humains, mais qu'ils se sont décidés à agir après avoir été confrontés à la mort de familles, en particulier d'enfants, survenue près de chez eux. Ils sauvent des gens de la noyade en mer, secourent ceux qui tentent désespérément de traverser des montagnes ou des déserts ou qui meurent de froid dans les forêts. Certains offrent nourriture et vêtements, d'autres un abri – parfois même dans leur propre maison – à ceux qui ont entrepris de si dangereux périple²⁹.

28. Le droit d'agir par solidarité, de soutenir autrui, est reflété dans de nombreuses déclarations internationales, comme la [Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues](#), laquelle affirme que

chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international³⁰.

29. Plus loin, la Déclaration précise que

chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, d'être efficacement protégé par la législation nationale quand il réagit par des moyens pacifiques contre des activités et actes, y compris ceux résultant d'omissions, imputables à l'État et ayant entraîné des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales³¹.

30. Conformément à cette Déclaration, les États doivent non seulement s'abstenir d'entraver les actions de solidarité, mais aussi adopter les mesures législatives, administratives et autres nécessaires pour les rendre possibles et soutenir les personnes qui les entreprennent³². Les États ont le devoir de créer, en droit et dans les faits, les conditions voulues pour que les défenseurs des droits humains puissent accomplir librement leur mission³³. Cela suppose de protéger les associations des menaces et des actions de personnes, physiques ou morales, qui

²⁹ Assemblée générale des Nations Unies, rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Refuser de renoncer : les défenseurs et défenseuses des droits humains travaillant sur les droits des réfugiés, des migrants et des demandeurs d'asile*, doc. ONU A/77/178 (18 juillet 2022), par. 8.

³⁰ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 53/144 (9 décembre 1998), art. 1.

³¹ *Ibid.*, art. 12.3.

³² *Ibid.*, art. 2, paragraphes 1 et 2.

³³ Voir par ex. *Kawas-Fernández v. Honduras* (fond, réparations et dépens), série C n° 196 (Cour interaméricaine des droits de l'homme, 3 avril 2009), par. 146 [sur les obligations des États envers les défenseurs de l'environnement].

entraveraient l'exercice de leurs droits³⁴.

31. Étant donné l'importance du rôle joué par les défenseurs des droits humains dans les sociétés démocratiques, le libre exercice du droit à la liberté d'association oblige les États non seulement à s'abstenir d'ingérences inutiles, illégales ou arbitraires à l'égard de ces droits, mais aussi

à protéger activement et promouvoir un environnement sûr et propice dans lequel les défenseurs peuvent mener leurs activités sans danger, sans stigmatisation ou crainte de représailles³⁵.

32. Pour la société civile, un environnement sûr et favorable est un environnement où il est possible de fonctionner sans se heurter à des obstacles et à l'insécurité. C'est aussi un environnement conçu pour soutenir, encourager, et fournir les capacités et les moyens nécessaires pour agir. Ce point est souligné par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans leurs [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), qui affirment que les États parties à la CEDH sont tenus, en vertu de son article 11, de faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association par « la création d'un environnement favorable à la constitution et au fonctionnement des associations formelles et informelles³⁶ ».

33. L'entretien de cet environnement favorable

aide les États à s'acquitter de leurs obligations et engagements internationaux actuels en matière de droits de l'homme, dont le non-respect porte sévèrement atteinte à l'égalité, la reddition de comptes et l'état de droit, et a des conséquences aux niveaux national, régional et international³⁷.

34. Lorsque des ONG et des réseaux citoyens expriment un large éventail d'opinions et de centres d'intérêt, y compris en apportant une aide – humanitaire ou autre – à des personnes et groupes de personnes vulnérables, ils font honneur à la vie associative et concrétisent le droit à la liberté d'association affirmé à l'article 11 de la CEDH. En respectant et en soutenant ces activités, les pouvoirs publics montrent qu'ils adhèrent aux principes du pluralisme démocratique et qu'ils s'engagent en faveur des droits humains et de l'État de droit.

III.1 Société civile et liberté d'association

35. Le rôle crucial des ONG dans l'aide aux réfugiés était déjà reconnu en 1951, lors de l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés³⁸. Ainsi de sa recommandation C :

CONSIDÉRANT que le réfugié a besoin, dans les divers domaines moraux, juridiques et

³⁴ Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 31 : la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (26 mai 2004), doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 8.

³⁵ Recommandation CM/Rec(2018)11, préambule.

³⁶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, Étude n° 706/2012 OSCE/BIDDH, Legis-Nr : GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, adoptées lors de la 101^e session plénière de la Commission de Venise, 12 et 12 décembre 2014, (2015), par. 74.

³⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Champ d'action de la société civile*, doc. ONU A/HRC/RES/32/31 (20 juillet 2016), par. 1.

³⁸ Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, A/CONF.2/108/Rev.1 (25 juillet 1951), par. IV(c).

matériels, du concours de services sociaux appropriés, notamment de celui des organisations non gouvernementales qualifiées,
RECOMMANDE aux Gouvernements et aux organismes intergouvernementaux de faciliter, d'encourager et de soutenir les efforts des organisations dûment qualifiées pour leur tâche.

36. Ce rôle essentiel de la société civile est également reconnu dans le [Pacte mondial sur les réfugiés](#) (« le Pacte mondial »), qui affirme que « les organisations de la société civile, y compris celles dirigées par des réfugiés, des femmes, des jeunes ou des personnes handicapées et celles intervenant aux niveaux national et local », effectuent un « travail important » pour les réfugiés et doivent être envisagées « dans un esprit de partenariat³⁹ ».
37. Le Pacte mondial ajoute :
- Pour favoriser le respect et la compréhension, et lutter contre la discrimination, le pouvoir et l'impact positif de la société civile, des organisations professionnelles et des médias, y compris les réseaux sociaux, seront exploités⁴⁰.
38. Ce rôle important de la société civile est également souligné dans le [Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières](#), dont les États signataires reconnaissent la nécessité de mettre le Pacte en œuvre « en coopération et en partenariat avec les migrants, la société civile, les associations de migrants et les organisations issues de la diaspora, les organisations d'inspiration religieuse » et bien d'autres⁴¹.
39. Comme le rappellent les [Lignes directrices](#) du Conseil d'experts⁴², les activités des ONG en faveur des réfugiés et des autres migrants sont une manifestation du droit à la liberté d'association et contribuent de manière essentielle à garantir les droits fondamentaux des réfugiés et autres migrants, notamment le droit d'être traités dans la dignité et le respect de leur humanité, de recevoir une alimentation, un logement et des soins de santé adéquats, de jouir de la liberté et de la sécurité, de demander l'asile, et d'être protégés contre la torture et autres mauvais traitements et contre le refoulement et les expulsions collectives.
40. Le droit à la liberté d'association protège les individus et les associations des ingérences excessives de la part de l'État : dissolution ou refus d'enregistrement sans motif, entraves aux activités d'une association (par exemple via des exigences administratives démesurées, des limites à son action ou des restrictions de financement), etc.
41. Bien que la liberté d'association ne soit pas un droit absolu, les ingérences dans ce droit ne sont admises en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme que si elles sont :
- i. prévues par la loi, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir, en droit interne, une base accessible et prévisible quant à ses effets, c'est-à-dire formulée avec assez de clarté et de précision pour que les personnes et entités concernées sachent comment régler leur conduite afin de se conformer à la loi. Les ingérences ne doivent pas être excessivement

³⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte mondial sur les réfugiés*, doc. ONU A/73/12 (deuxième partie), par. 40.

⁴⁰ *Ibid*, par. 84.

⁴¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, doc. ONU A/RES/73/195 (11 janvier 2019), par. 44.

⁴² Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, CONF/EXP(2020)3 (mai 2020), <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-3-guidelines-on-protecting-ngo-work-in-su/16809e5dbc>.

vastes, et les cadres juridiques doivent aussi protéger contre les ingérences arbitraires de la part d'autorités publiques, par exemple en excluant d'accorder au pouvoir exécutif un pouvoir d'appréciation sans limite⁴³.

ii. Même lorsque les ingérences sont prévues par la loi, elles ne se justifient que si elles poursuivent un ou plusieurs des buts légitimes énoncés à l'article 11.2 de la CEDH : sécurité nationale ou sûreté publique, défense de l'ordre et prévention du crime, protection de la santé ou de la morale, et protection des droits et libertés d'autrui. Ces buts (et les ingérences ou exceptions qu'ils justifient au regard de la liberté d'association) appellent une interprétation étroite⁴⁴. Les « buts légitimes » ne doivent pas être utilisés comme prétexte pour contrôler les ONG ou pour restreindre leur capacité à mener à bien leurs activités légitimes, ni comme moyen d'empêcher des personnes de déposer des demandes d'asile⁴⁵. D'après le Comité de l'ONU pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, « le fait de franchir la frontière d'un pays sans y être autorisé ou sans être en possession des documents nécessaires, ou de demeurer dans un pays après l'expiration d'un permis de séjour ne constitue pas une infraction. Incriminer l'entrée irrégulière dans un pays va au-delà de l'intérêt légitime des États parties de contrôler et réglementer l'immigration clandestine, et conduit à des détentions inutiles. Si l'entrée et le séjour irréguliers peuvent constituer des infractions administratives, il ne s'agit pas en soi d'atteintes aux personnes, aux biens ou à la sécurité nationale⁴⁶ ».

iii. Les ingérences doivent aussi être nécessaires dans une société démocratique⁴⁷. L'existence d'un espace civique ouvert, pluriel et animé étant une condition préalable à la démocratie, à la cohésion et à la résilience de la société, cet espace ne saurait être restreint que pour répondre à un « besoin social impérieux⁴⁸ ». En outre, l'ingérence doit être proportionnée aux buts légitimes poursuivis. Lorsque des restrictions sont adoptées, il faut donc d'abord se demander si elles étaient nécessaires, et si oui, si elles représentaient le moins intrusif de tous les moyens envisageables.

III.2 Société civile et gouvernement, des priorités parfois divergentes

42. Il n'est pas rare que les organisations de la société civile aient des priorités qui divergent ou vont au-delà des politiques gouvernementales. Ces organisations, par exemple, surveillent le travail législatif, plaident leur cause auprès du Parlement et d'autres acteurs, s'adressent aux médias et au grand public, demandent un contrôle juridictionnel des réglementations ou politiques publiques qu'elles désapprouvent ou jugent inefficaces, ou déposent des dossiers devant les tribunaux⁴⁹. Elles agissent aussi directement en faveur de l'exercice des droits humains ou d'autres objectifs de justice sociale. Dans certains cas, les pouvoirs publics partagent les objectifs de ces actions mais sont dépassés par l'ampleur de la tâche (on peut citer

⁴³ *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 5548), 5 novembre 2014, par. 43, 44.

⁴⁴ *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, par. 38. Voir aussi OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, par. 34.

⁴⁵ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Hongrie, *Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG*, CDL-AD(2018)013, Strasbourg (25 juin 2018), par. 80.

⁴⁶ Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observation générale n° 2 sur les droits des travailleurs migrants en situation irrégulière et des membres de leur famille*, doc. ONU CMW/C/GC/2 (28 août 2013), par. 24.

⁴⁷ Art. 11.2 CEDH.

⁴⁸ *Erdoğdu et İnce c. Turquie* [GC], n° 25067/94, 8 juillet 1999, par. 47.

⁴⁹ Recommandation CM/Rec(2018)11, par. 10 et 12.

les opérations citoyennes de ramassage des déchets dans la nature, ou les mobilisations d'habitants après une catastrophe naturelle). Ici, les pouvoirs publics soutiennent généralement les initiatives citoyennes, qui viennent compléter leurs propres mesures. Cependant, il arrive que des ONG et des réseaux de solidarité investissent des domaines désertés par les politiques publiques.

43. La liberté d'association suppose que les États laissent le champ libre à la société civile, qu'elle œuvre ou non dans le sens des politiques gouvernementales : c'est le fondement même de sociétés pluralistes. En pratique cependant, et comme exposé dans la présente étude, les gouvernements entreprennent souvent de réglementer, de décourager ou de restreindre les actions, pourtant licites, de la société civile lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec elles.

Les personnes et associations qui se montrent solidaires des migrants « gênent », car elles surveillent et signalent les violences des autorités européennes et les renvoient à leurs responsabilités. Cela leur vaut de se voir opposer tous les obstacles possibles⁵⁰.

44. Dans certains cas, l'engagement civique est licite, mais les pouvoirs publics le jugent indésirable. Dans d'autres cas, les États incriminent cet engagement, qu'il existe ou non une base solide en ce sens dans le droit pénal. De fait, « les États, lorsqu'ils veulent dissuader des ONG et des initiatives citoyennes de combler des lacunes qu'eux-mêmes ne souhaitent pas combler, en arrivent à ce résultat malheureux : déclarer la solidarité criminelle⁵¹ ». C'est précisément « parce qu'elles s'opposent, par nature, à la militarisation des frontières et au traitement technologique des crises humanitaires » que « les initiatives autonomes de solidarité avec les migrants sont accusées de « faciliter l'immigration clandestine » et se retrouvent ciblées par l'État⁵² ».
45. Toute restriction à la liberté d'association doit être appréciée à l'aune de son caractère légal, de la légitimité de ses objectifs et de sa nécessité dans une société démocratique ; « cela suppose que toute restriction soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi et qu'il existe des arguments solides et objectifs pour justifier l'adoption de la loi et son application⁵³ ». Les États ne sauraient entraver la liberté d'association dans un but illégitime ou inavoué. Entrent dans le champ de l'appréciation les éventuels éléments de contexte à prendre en compte, comme l'application d'autres branches du droit⁵⁴, les obligations professionnelles ou éthiques⁵⁵, les codes de conduite et/ou le besoin d'agir d'urgence pour secourir des personnes en détresse ou éviter des morts ou des mauvais traitements. Plus l'ingérence est lourde, moins elle est susceptible de remplir les critères de proportionnalité.

III.3 Associations de réfugiés et de migrants

⁵⁰ Border Violence Monitoring Network (BVMN), *The Balkan route : Migrants without rights in the heart of Europe*, juin 2020, 34.

⁵¹ Carla Ferstman, *Hypocrisy, Cynicism or Just Tokenism? The (In)Compatibility of Partnership and Whole-Of-Society Approaches with the Criminalisation of Civil Society Groups Who Support Refugees and Migrants*, ASILE Forum on the Partnership Principle in the UN Global Compact on Refugees (13 mai 2022), <https://www.asileproject.eu/hypocrisy-cynicism-or-just-tokenism/>.

⁵² Deanna Dadusc et Pierpaolo Mudu, "Care without Control: The Humanitarian Industrial Complex and the Criminalisation of Solidarity", (2022) 27(4) *Geopolitics* 1205.

⁵³ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, par. 111.

⁵⁴ Organisation maritime internationale, *Directives sur le traitement des personnes secourues en mer*, Résolution MSC.167(78) (adoptée le 20 mai 2004), MSC 78/26/Add.2, annexe 34, par. 1, et 5.1(2).

⁵⁵ Par exemple, le serment d'Hippocrate.

46. La protection de la libre association s'étend à toute personne, y compris à tous les migrants, quel que soit leur statut⁵⁶.

47. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants,

En permettant aux migrants de s'organiser, on donne aux communautés de migrants les moyens de s'occuper directement de leurs propres besoins plutôt que de compter sur l'action et le soutien d'autrui. Comme les migrants ont un meilleur accès à leurs pairs et comprennent mieux les difficultés auxquelles ils se heurtent, leur réponse collective aux problèmes est souvent plus efficace que celle de tiers. Encourager les migrants à exercer leur liberté d'association leur permet d'avoir un apport positif dans les communautés et les pays où ils résident⁵⁷.

48. L'une des « pierres angulaires des stratégies d'intégration⁵⁸ » devrait être de donner des moyens d'action aux organisations menées par des migrants ou des réfugiés, afin qu'elles puissent plaider pour des changements législatifs et politiques. L'APCE a souligné ce rôle important joué par les réfugiés eux-mêmes dans les groupes de citoyens qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants. Elle constate que la présence de réfugiés dans les ONG

permet une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des personnes concernées et peut garantir la transmission ciblée de l'aide humanitaire vers les bénéficiaires. De plus, au sein d'ONG, les réfugiés peuvent surmonter les barrières linguistiques et les différences culturelles rencontrées⁵⁹.

49. L'APCE encourage aussi les ONG et les donateurs à « intégrer les réfugiés et les migrants à la mise en œuvre du travail humanitaire et à son suivi⁶⁰ ». Par ailleurs, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants affirme la nécessité de « mettre en place au début d'une phase d'urgence des systèmes et des réseaux d'appui faisant participer les réfugiés et les communautés d'accueil⁶¹ ».

50. Pourtant, en venant en aide à leurs semblables, les migrants s'exposent à des risques, encore accrus lorsque leur statut de séjour est précaire. La Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM) cite le cas de militants sans papiers, en Belgique, qui vivaient dans une situation de précarité et d'exploitation de plus en plus grave et demandaient à être régularisés. À l'occasion de manifestations, en 2021, ces militants ont subi des violences policières et se sont trouvés menacés d'expulsion. Ainsi, « 66 personnes ont été arrêtées par la police, lors de deux manifestations en avril 2021, notamment pour des

⁵⁶ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, doc. ONU A/HRC/44/42 (13 mai 2020), par. 33. Voir aussi OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, par. 30. Voir aussi l'article 15 de la Convention relative au statut des réfugiés (adoptée le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954), 189 UNTS 137 ; *Cisse c. France*, n° 51346/99, 9 avril 2002, par. 50 (sur le droit de protester pacifiquement).

⁵⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs*, *ibid.*, par. 34.

⁵⁸ Neil Falzon, *Migrant-Led Initiatives: Turning the Tables*, African Media Association Malta (2022) 11.

⁵⁹ APCE, *Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe*, Résolution 2356 (2020), adoptée le 4 décembre 2020, par. 3.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* (Assemblée générale des Nations Unies, doc. ONU A/RES/71/1, 3 octobre 2016), par. 7 c).

« contrôles d'identité », alors qu'elles cherchaient à rejoindre le lieu du rassemblement⁶² ».

51. La crainte et l'effet tétanisant produits par ce phénomène peuvent empêcher les réfugiés et les autres migrants de s'engager.

IV. PRATIQUES OBSERVÉES

52. Ce chapitre revient sur les pratiques qui réduisent, en Europe, la marge d'action des ONG et des réseaux de solidarité qui apportent une aide – humanitaire et autre – aux réfugiés et aux autres migrants. Le chapitre se concentre sur la période de 2020 à aujourd'hui. Les pratiques couvertes par le rapport sont les suivantes : incrimination de l'aide humanitaire, adoption de cadres réglementaires ouvertement restrictifs, harcèlement et propos xénophobes contre les ONG et les réseaux de solidarité, refoulements et politiques d'externalisation, attaques contre l'espace civique en général.

IV.1 Incrimination des actions humanitaires

53. Pour incriminer des actions ou des omissions, il faut déterminer lesquelles devraient être interdites et sanctionnées, qui devrait être accusé et, à terme, condamné pour avoir enfreint les interdictions, et quelles peines devraient s'appliquer dans l'éventail des sanctions possibles⁶³. Il faut pour cela s'interroger : quel préjudice le comportement en question entraîne-t-il, et pour qui ? Quelle est sa gravité ? La population doit-elle être protégée de ce comportement ? Si oui, quelle est la meilleure manière d'assurer cette protection, et existe-t-il des moyens moins restrictifs pour dissuader les auteurs potentiels et protéger le grand public⁶⁴ ?
54. L'incrimination de l'aide humanitaire et du soutien que des ONG et des réseaux de solidarité apportent aux réfugiés et aux autres migrants traduit à la fois une décision des parlements et des autres acteurs de la vie publique, celle de considérer leur comportement (le fait d'apporter une aide) comme une infraction pénale parce qu'il entraînerait un préjudice grave, et le postulat (non fondé) selon lequel il n'existerait pas de méthode meilleure ou plus adéquate pour faire cesser ce préjudice. Or, comme des groupes de la société civile l'ont signalé au Conseil d'experts, dans le domaine des migrations, « les chefs d'accusation déforment intentionnellement des activités légales, telles que l'aide à l'exercice des droits et la surveillance des atteintes aux droits humains, pour les dépeindre comme criminelles⁶⁵ ». Le Conseil grec pour les réfugiés résume ainsi la situation :

L'incrimination vise à délégitimer les actions des personnes qui promeuvent, protègent et défendent les droits humains. Nous considérons donc qu'elle traduit l'intention de discréditer, de saboter ou d'entraver le travail pourtant crucial des défenseurs des droits humains, à travers l'abus du système juridique et la manipulation ciblée du discours public⁶⁶.

⁶² Marta Gionco et Jyothi Kanics, *Resilience and Resistance: In Defiance of the Criminalisation of Solidarity Across Europe*, étude commandée par les Verts/ALE (juin 2022), 17.

⁶³ Andrew Simester et Andreas von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalisation* (Hart 2011) 3.

⁶⁴ Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law* (OUP 2008) 122-132.

⁶⁵ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice – December 2023 in the framework of the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (31 janvier 2024).

⁶⁶ Alkistis Agraftioti Chatzigianni et Kleio Nikolopoulou, *At Europe's Borders: Between Impunity and Criminalization* (Conseil grec pour les réfugiés, 2023), 41.

55. Du fait de cette incrimination, les ONG, leurs salariés et bénévoles, les membres de réseaux de solidarité et certains acteurs du secteur privé, qu'ils soient ou non poursuivis et éventuellement condamnés⁶⁷, sont intimidés, menacés d'arrestation, exposés en permanence à toutes sortes de risques : garde à vue, interrogatoire, détention, expulsion, amendes, gel de leurs comptes bancaires et saisie de leurs biens⁶⁸, etc. L'incrimination dissuade les organisations et les individus qui leur sont associés d'apporter un soutien sur le plan humanitaire, ce qui a des répercussions négatives non seulement pour eux, mais aussi pour les personnes qu'ils auraient pu essayer d'aider.
56. L'incrimination peut valoir à celles et ceux qu'elle vise une mauvaise image dans les médias. Les organisations touchées peuvent aussi avoir du mal à continuer de fonctionner⁶⁹, à trouver des financements et à rester conformes aux règles administratives nationales en matière d'enregistrement des ONG ; à long terme, tout cela peut compromettre leur viabilité.
57. L'incrimination de l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers dérive de celle du trafic illicite de migrants, tel qu'énoncée dans le Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air. Le Protocole définit le trafic illicite de migrants comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État⁷⁰ ».
58. Les États parties au Protocole sont invités à incriminer le trafic illicite de migrants, l'incitation au séjour irrégulier et le fait de produire, d'acquérir ou de fournir des documents de voyage ou d'identité frauduleux afin de permettre le trafic illicite de migrants. En précisant que le trafic illicite de migrants vise à obtenir « un avantage financier ou un autre avantage matériel », le Protocole a cherché à « englober les activités des groupes criminels organisés agissant dans un but lucratif, mais à exclure les activités de ceux qui ont apporté une aide aux migrants pour des motifs humanitaires ou en raison de liens familiaux étroits⁷¹ ».
59. L'Union européenne a adopté un train de mesures relatives aux passeurs⁷², qui comporte une directive et une décision-cadre. Dans sa définition de l'infraction d'aide à l'entrée et à la circulation, l'article 1.1 a) de la directive n'inclut pas les gains financiers ou matériels parmi les

⁶⁷ CJUE (grande chambre), arrêt dans l'affaire C-821/19, *Commission européenne c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, ECLI:EU:C:2021:930 (16 novembre 2021), par. 108.

⁶⁸ Par exemple, après avoir accusé l'*Aquarius*, navire spécialisé dans le sauvetage de personnes migrantes en Méditerranée, d'atteintes à la réglementation sur les déchets médicaux, les autorités italiennes ont entrepris de saisir le navire et de geler les comptes bancaires de Médecins sans frontières en Italie.

⁶⁹ D'après un rapport publié en 2021, « sur les 28 navires de recherche et de sauvetage gérés par des ONG opérationnels en mers Méditerranée et Égée depuis janvier 2015, 18 ont été visés par des enquêtes administratives et pénales et sont restés bloqués, en mer ou à quai, sur instruction des autorités italiennes, grecques, maltaises, allemandes ou néerlandaises ». (Voir Violeta Moreno-Lax et al, *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*, Parlement européen, Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Direction générale des Politiques internes de l'Union, PE 694.413, juin 2021, 95).

⁷⁰ Nations Unies, *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air* (adopté le 12 décembre 2000, entré en vigueur le 28 janvier 2004), art. 3 a). Voir aussi ONUDC, *The Concept of "Financial or Other Material Benefit" in the Smuggling of Migrants Protocol*, document de travail, 2017.

⁷¹ ONUDC, *Global Study on Smuggling of Migrants*, 2018, 18.

⁷² Conseil de l'UE, directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JO L 328, 5 décembre 2002 ; Conseil de l'UE, Décision-cadre du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (2002/946/JAI), JO L 328, 5 décembre 2002.

éléments obligatoires (mais laisse les États membres de l'UE libres d'exclure explicitement ou non les sanctions pénales contre les humanitaires⁷³). Cet élément est présent dans l'article 1.1 b), sur l'aide au séjour irrégulier : elle doit se faire « dans un but lucratif » ; cependant, le libellé de cette disposition est si vague qu'elle pourrait s'étendre à des personnes qui proposent une assistance juridique contre des honoraires, ou qui sont salariées d'un organisme d'aide humanitaire.

60. L'ambiguïté de la directive sur les passeurs a entraîné des règles divergentes et une mise en œuvre hétérogène. Notamment, de nombreux États européens ont choisi d'incriminer l'aide humanitaire. Depuis des années et malgré des appels réitérés à réformer la directive⁷⁴, y compris de la part du Conseil d'experts⁷⁵, ces dispositions sont toujours en place⁷⁶. La mise à jour proposée par la Commission européenne⁷⁷, qui reste à l'étude, ne prévoit pas de clause obligatoire d'exception humanitaire pour les actes de solidarité visant à défendre les droits humains des migrants. Elle crée en outre une nouvelle infraction, l'incitation publique, non assortie du critère de gain matériel ou financier, qui pourrait devenir une base supplémentaire pour cibler les défenseurs des droits humains⁷⁸.
61. Des orientations concernant la directive sur les passeurs ont été publiées en 2020⁷⁹, mais elles ne vont pas assez loin. Violeta Moreno-Lax et d'autres ont reproché à ce texte de ne pas illustrer, à l'aide d'exemples, ce qu'on doit entendre par « aide humanitaire », et de limiter ce concept aux opérations de sauvetage conduites « dans le respect du cadre juridique applicable ». Ainsi,

⁷³ Aux termes de l'article 1.2 de la directive sur les passeurs, « [t]out État membre *peut* décider de ne pas imposer de sanctions [...] dans les cas où [le] comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire ».

⁷⁴ Sergio Carrera, Lina Vosyliūtė, Stephanie Smialowski, Jennifer Allsopp et Gabriella Sanchez, *Update Study "Fit for purpose?" The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, étude à l'attention de la commission des pétitions du Parlement européen (PETI), Parlement européen (décembre 2018) 29 ; Lina Vosyliūtė et Carmine Conte, *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, Research Social Platform on Migration and Asylum (ReSOMA), rapport final de synthèse, juin 2019 ; Violeta Moreno-Lax, Jennifer Allsopp, Evangelia Tsourdi et Philippe De Bruycker, *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*, PE 694.413, Parlement européen (juin 2021) 92-117. Voir aussi HCDH, *Lethal Disregard: Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea* (mai 2021) 28 [qui appelle à revoir et modifier la législation de l'UE pour la mettre en conformité avec les normes de l'ONU, telles que formulées dans le Protocole contre le trafic illicite de migrants, en particulier en ajoutant l'élément d'« avantage financier ou matériel » pour classer le « trafic de migrants » comme infraction pénale et en interdisant expressément d'incriminer l'aide humanitaire, qu'elle soit fournie par des organisations de la société civile ou par des individus].

⁷⁵ *Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and other Migrants In Council of Europe member States* (Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, décembre 2019), CONF/EXP(2019)1, par. 127 et 128.

⁷⁶ Valsamis Mitsilegas voit dans le train de mesures relatives aux passeurs « un modèle d'incrimination préventive si large qu'il peut couvrir toute forme d'aide à l'entrée ou au transit sur le territoire d'un État membre de l'UE qui violerait des règles de droit par essence administratives. Sur le terrain, des États membres ont utilisé le droit pénal concernant l'aide à l'entrée sur le territoire pour cibler les citoyens pour avoir apporté de l'aide humanitaire, et même les migrants eux-mêmes pour avoir entrepris leur voyage. [...] Par son inaction, la Commission a semblé confirmer l'incrimination de l'action humanitaire dans le droit de l'UE, laissant persister un modèle de surpénalisation et d'insécurité juridique, et a envoyé un avertissement très fort à toutes les personnes tentées de venir en aide aux migrants. » Voir Valsamis Mitsilegas, "Reforming EU Criminal Law on the Facilitation of Unauthorised Entry: The new Commission proposal in the light of the Kinshasa litigation", (2024) 15(1), *New Journal of European Criminal Law* 3, 4, 5.

⁷⁷ Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946 JAI du Conseil, COM/2023/755 final (28 novembre 2023).

⁷⁸ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Response to the proposal by the European Commission for a Directive to update the Facilitators Package* (février 2024).

⁷⁹ Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (« Orientations sur l'incrimination »), C(2020) 6470 final (23 septembre 2020).

en obligeant quiconque participe à des opérations de recherche et de sauvetage à respecter les instructions reçues de l'autorité de coordination, on ferme les yeux sur les injonctions controversées à laisser faire les gardes-côtes libyens ou à collaborer avec eux, qui peuvent entraîner des refoulements⁸⁰.

62. De plus, des activités risquent d'être écartées si elles sont entreprises par des organisations qui n'ont pas été officiellement chargées d'apporter l'aide en question⁸¹.
63. Certaines de ces difficultés pourraient être résolues, à terme, par la réponse que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) apportera aux questions préjudicielles qui lui ont été posées par le *Tribunale di Bologna* (Italie). Notamment, les sanctions de nature pénale prévues pour l'aide à l'entrée irrégulière sur le territoire, sans exclusion des actes d'aide humanitaire, sont-elles compatibles avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁸² ?
64. Il arrive que des lois relatives au trafic illicite de migrants et à la traite des personnes soient utilisées pour incriminer l'offre de services humanitaires aux réfugiés et aux autres migrants. Ainsi, la loi pour des retours dans l'ordre (*Geordnete-Rückkehr-Gesetz*), adoptée par le Parlement allemand le 18 janvier 2024, élargit le champ de la responsabilité pénale pour trafic illicite de migrants et revient, dans les faits, à incriminer l'aide humanitaire. La peine pour aide à l'entrée irrégulière dans l'UE pourrait aller jusqu'à 10 ans de prison si cette aide est apportée « de façon répétée ou au bénéfice de plusieurs étrangers ». Cette loi survient après une tentative, en 2019 en Allemagne, visant à classer comme secrets d'État les informations relatives aux étapes concrètes qui conduisent à une expulsion. Des poursuites pour « complicité » étaient envisagées contre les citoyens qui venaient à divulguer, dans le cadre de leur travail, des informations sur les expulsions⁸³. Bien que resté à l'état de projet de loi, ce texte a alimenté un climat tétanisant pour les actions citoyennes.
65. Des personnes engagées dans des organisations humanitaires ou des réseaux de solidarité ont fait l'objet d'enquêtes et/ou de poursuites pour aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers, alors qu'elles n'avaient clairement aucun but lucratif, dans plusieurs pays européens

⁸⁰ Moreno-Lax et al, 99. Voir aussi Gionco et Kanics (n 62) 21.

⁸¹ Gionco et Kanics, *ibid*.

⁸² *Demande de décision préjudicielle présentée par le Tribunale di Bologna (Italie) le 21 juillet 2023 — procédure pénale contre OB* (affaire C-460/23, Kinshasa) 2023/C 338/17 (25 septembre 2023) [concernant une femme congolaise arrêtée à l'aéroport de Bologne alors qu'elle tentait d'entrer en Italie munie de faux documents pour elle, sa fille et un autre enfant voyageant avec elles].

⁸³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Lettre à Mme Andrea Lindholz, présidente de la commission de l'intérieur et du territoire du Parlement de la République fédérale d'Allemagne (16 mai 2019), <https://rm.coe.int/letter-to-andrealindholz-%20%20chairwoman-of-the-committee-on-internal-affa/168094799d>.

dont la Grèce⁸⁴, l'Italie⁸⁵, la Suisse⁸⁶, la Pologne⁸⁷, la Lettonie⁸⁸ et la Lituanie⁸⁹.

IV.1.1 Incrimination de l'aide à l'entrée

66. L'éventail des initiatives ayant valu des accusations d'aide à l'entrée à leurs auteurs est large : secourir des réfugiés ou d'autres migrants en détresse en mer, les aider à accoster sans danger, aider des migrants refoulés à franchir à nouveau la frontière, photographier des navires de gardes-côtes, fournir des conseils à des migrants ou mener des actions de sensibilisation basiques, comme participer à des manifestations pacifiques. D'après l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, « depuis 2017, l'Allemagne, l'Italie, Malte, les Pays-Bas et l'Espagne ont ouvert 63 procédures administratives ou pénales visant des opérations de recherche et de sauvetage menées par des acteurs de la société civile. La plupart de ces 63 procédures visaient des navires de sauvetage ; un tiers consistait en procédures pénales contre le personnel d'ONG gestionnaires de tels navires ou contre leur équipage⁹⁰ ».
67. En Grèce, des travailleurs humanitaires ont été ciblés, certains même par des accusations pénales, pour avoir donné l'alerte au sujet des refoulements. Parmi eux, des militants comme Panayote Dimitras, du Comité Helsinki de Grèce, ont été visés par des enquêtes pénales après avoir fourni aux autorités des informations concernant la présence sur le territoire grec de personnes cherchant à demander l'asile (ce faisant, ils auraient aidé ces personnes à entrer en Grèce et favorisé le séjour irrégulier de ressortissants d'un pays tiers, à des fins lucratives⁹¹).

⁸⁴ Citons les poursuites engagées contre Seán Binder, Sara Mardini et d'autres travailleurs humanitaires. Les accusations à leur encontre sont variées : falsification, divulgation de secrets d'État et possession d'une radio sans licence (charges abandonnées par la suite), et des accusations plus graves : constitution d'une organisation criminelle et appartenance à une telle organisation ; aide à l'entrée irrégulière, et blanchiment d'argent (charges également abandonnées par la suite).

⁸⁵ Par exemple, l'enquête judiciaire pour complicité d'immigration illégale ouverte par le parquet de Ragusa contre l'équipage et le personnel du navire Mare Jonio, géré par Mediterranea Saving Humans, en mars 2021. Cette affaire est toujours en cours.

⁸⁶ BGE 146 IV 297 (poursuites pour aide à l'entrée illégale sur le territoire contre une militante pour les droits des réfugiés qui avait ramené un demandeur d'asile afghan d'Italie en Suisse) ; GB190015-L/U (poursuites pour aide au séjour irrégulier contre un prêtre catholique qui avait fourni gratuitement, pendant environ cinq ans, une chambre dans les locaux paroissiaux à une Arménienne déboutée de sa demande d'asile).

⁸⁷ D'après Grupa Granica, au moins neuf travailleurs humanitaires actifs sur la frontière entre la Pologne et le Bélarus ont été poursuivis, en 2022, pour organisation ou complicité d'organisation de traversées illégales de la frontière, bien qu'une partie des charges aient été abandonnées par la suite. Au moins une procédure préalable à un procès a été ouverte pour aide au séjour irrégulier en Pologne. Voir *We are afraid they will shoot at some point. And it's not a joke, it can happen even by accident*, rapport sur les travaux anti-répression de Grupa Granica, menés par le collectif Szpila et la Fondation Helsinki pour les droits humains depuis le début de la crise humanitaire (automne 2021) jusqu'à fin décembre 2022, <https://hfhr.pl/upload/2023/02/report-eng.pdf>. Voir aussi Gionco et Kanics (n 62), 33, qui situe beaucoup plus haut le nombre d'arrestations.

⁸⁸ Par exemple, des poursuites pénales auraient été ouvertes contre des membres de l'ONG lettone GPB (*Gribu palīdzēt bēgļiem*, « Je veux aider les réfugiés ») pour avoir organisé « le franchissement illégal de la frontière nationale par un groupe de personnes », en violation de l'article 285.2 du Code pénal letton. Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Latvia: alleged undue use of criminal proceedings against human rights defenders Ieva Raubiško and Egils Grasmanis (joint communication)*, Lettres et déclarations officielles (8 mai 2023).

⁸⁹ Des représentants de l'organisation lituanienne Sienos Grupė ont été interrogés par le chef de la section des enquêtes préliminaire de la ville de Varėna au sujet d'allégations de trafic et dissimulation illicites de migrants, bien que l'enquête se soit soldée par un classement sans suite. Voir Gionco et Kanics (n 62), 32.

⁹⁰ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Search and Rescue Operations in the Mediterranean and Fundamental Rights* (mise à jour juin 2023), 7 (chiffres au 30 juin 2023).

⁹¹ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Greece: criminal investigations opened against human rights defenders Panayote Dimitras, Tommy Olsen, Madi Williamson and Ruhi Akhtar (joint communication)*, Lettres et déclarations officielles (9 mars 2023).

Libéré contre une caution de 10 000 euros, Dimitras n'a plus le droit de quitter la Grèce. Il se serait également vu interdire tout travail en lien avec le Comité Helsinki⁹². Le Conseil grec pour les réfugiés indique avoir été la cible, en compagnie d'Human Rights 360 (HR360), d'intimidations de la part des autorités grecques pour avoir dénoncé devant la Cour européenne des droits de l'homme le refoulement de 38 Syriens vers un îlot du fleuve Evros, à la frontière gréco-turque. Sur la foi de reportages parus dans les médias (et démentis par HR360), l'organisation fait l'objet d'enquêtes pour détournement de fonds et mise en place d'une organisation criminelle⁹³.

68. En mars 2022 a été adoptée la loi n° 4908/2022, modifiant l'article 187 du Code pénal grec (concernant la constitution d'organisations criminelles et la participation à de telles organisations). Les critères qualifiant une organisation criminelle sont on ne peut plus larges et flous : deux personnes ou plus qui se réunissent dans l'intention de commettre une infraction pénale. Cette loi n° 4908/2022, combinée aux dispositions anti-passeurs de la loi grecque n° 4251/2014 (qui incrimine l'aide à l'entrée ou au séjour), va considérablement alourdir les peines pour aide à l'entrée, charge souvent utilisée contre les représentants d'ONG et de collectifs solidaires. Les modifications apportées par la loi n° 4908/2022 créent une peine plancher de six mois d'emprisonnement, pouvant aller jusqu'à trois ans, contre toute personne s'associant à d'autres pour commettre une infraction grave, sans possibilité de sursis⁹⁴.
69. En Italie, l'article 12 de la loi de codification sur l'immigration prévoit une infraction d'aide à l'immigration irrégulière. La jurisprudence confirme que les sauvetages en mer et le transfert ultérieur de migrants vers l'Italie peuvent violer cette disposition, mais aussi se justifier par l'accomplissement d'un devoir (article 51 du Code pénal) ou l'état de nécessité (article 54 du Code pénal). D'après la *Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili* (CILD), le sauvetage en mer est habituellement considéré comme un devoir, mais sa légalité peut dépendre de l'existence d'un danger grave et imminent pour les personnes concernées :

La question se complique lorsque le sauvetage se déroule dans des conditions qui ne constituent pas un danger immédiat de naufrage. En pareille situation, la justification de la nécessité peut être invoquée s'il y a danger pour la vie ou la sécurité des rescapés. Cependant, les juristes divergent quant à l'interprétation du critère de danger grave pour une personne, constitutif de la nécessité. Pour certains juges, ce danger devrait se limiter aux risques relatifs à la navigation et au naufrage ; pour d'autres, il s'étend aux risques pour la vie et les droits fondamentaux des migrants après leur sauvetage, et notamment aux risques auxquels ils seraient exposés s'ils retournaient en Libye, dont la violence et la torture. Cette interprétation large du danger pourrait exclure du champ pénal les actions d'organisations humanitaires comme Open Arms, même si d'un point de vue technique, elles constituent une infraction pénale en vertu de la loi de codification. En outre, cette interprétation est appuyée par les normes internationales qui prévoient le débarquement des personnes secourues dans un port sûr, excluant donc les lieux où elles s'exposeraient à des risques graves⁹⁵.

⁹² Patrick Strickland, "Why Greece is clamping down on these refugee rights activists", *Middle East Eye* (22 avril 2023).

⁹³ Alkistis Agraftioti Chatzigianni et Kleio Nikolopoulou, *At Europe's Borders: Between Impunity and Criminalization* (Conseil grec pour les réfugiés, 2023) 43, 45.

⁹⁴ Défenseur des droits de République de Croatie, *Contribution to the Questionnaire on State Practice*, P.P.R.-2- 1 - II80I23 - s2 (1^{er} mars 2024).

⁹⁵ CILD, *Questionnaire on State practice – Expert Council on NGO law* (en possession du Conseil d'experts, 2024) 4.

70. Après le naufrage de Cutro, sur les côtes de Calabre, la loi n° 50/2023⁹⁶ a été adoptée. Elle crée entre autres une nouvelle infraction, pour « mort ou blessure résultant d'infractions relatives à l'immigration irrégulière⁹⁷ ». Au regard de l'aide à l'entrée illégale, cette nouvelle infraction fonctionne comme une circonstance aggravante. Dans les discours, elle cible les réseaux criminels de passeurs ; dans les faits, ce sont les pilotes des bateaux, souvent migrants eux-mêmes, qui se trouvent les plus incriminés.
71. Certaines personnes ont également été visées par des accusations pénales pour avoir aidé des réfugiés et d'autres migrants sur les frontières terrestres. En Croatie par exemple, une avocate a été poursuivie et condamnée en 2021 par un tribunal correctionnel pour avoir défendu une famille afghane qui avait franchi la frontière entre la Serbie et la Croatie (cette famille est au cœur de l'affaire *M.H. et autres c. Croatie*⁹⁸).⁹⁹ En Lettonie, Ieva Raubiško, gestionnaire de projet pour l'association *Gribu palīdzēt bēgļiem* (« Je veux aider les réfugiés »), a été accusée d'avoir intentionnellement organisé le passage de la frontière nationale par un groupe de personnes, tombant sous le coup des articles 20 et 284.2 du Code pénal letton. Elle est poursuivie pour être venue en aide à un groupe de demandeurs d'asile à la frontière entre son pays et le Bélarus en janvier 2023¹⁰⁰.
72. En Pologne, où les membres d'ONG et de réseaux de solidarité qui aident les migrants vulnérables près de la frontière avec le Bélarus ont également vu leurs activités incriminées, une habitante de la région de Podlasie livre ce témoignage :
- J'ai eu beaucoup de mal à comprendre de quoi on m'accusait. Je ne pensais pas qu'il était interdit de donner à quelqu'un de quoi boire, de quoi manger, des vêtements, des médicaments. Et si quelqu'un me l'avait dit, je ne l'aurais pas cru. Pourtant, je risque d'aller devant un tribunal, et même d'être condamnée, parce que j'ai aidé des gens, parce que j'ai voulu éviter qu'une famille avec enfants dorme dans la forêt¹⁰¹.
73. En France, c'est l'incrimination de membres de réseaux de solidarité qui a le plus attiré l'attention. Cédric Herrou, notamment, a été accusé par les autorités françaises d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers de non-ressortissants de l'UE qui avaient franchi la frontière italienne à Vintimille. En 2018, le Conseil constitutionnel a invalidé ces accusations car elles méconnaissaient un principe essentiel : le principe de fraternité¹⁰². En dépit de la décision de 2018, d'autres accusations du même type (aide à l'entrée en France) ont été par la suite maintenues. En janvier 2023, la Cour de cassation a confirmé la décision rendue le 3 novembre 2021 par la cour d'appel d'Aix contre Loïc Le Dall, président d'Emmaüs La Roya et membre du bureau du conseil d'administration de l'Anafé, à qui il était reproché d'avoir aidé

⁹⁶ Conversion en loi, avec modifications, du décret-loi n° 20 du 10 mars 2023, sur des dispositions urgentes en matière de flux d'entrées légales de travailleurs étrangers et de prévention et répression de l'immigration irrégulière. (23G00058) (JO série générale n° 104, 5 mai 2023), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23G00058/SG>.

⁹⁷ Art 12bis. ASGI, *Input for the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe*. Voir aussi CILD, *Questionnaire on State practice – Expert Council on NGO law*, 4. Documents en possession du Conseil d'experts, 2024

⁹⁸ *M.H. et autres c. Croatie*, n° 15670/18, 43115/18, 18 novembre 2021.

⁹⁹ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 17.

¹⁰⁰ Ieva Puķe, *Latvian activist could face charges for helping migrants*, Service public des médias de Lettonie (28 février 2024) <https://eng.lsm.lv/article/society/crime/28.02.2024-latvian-activist-could-face-charges-for-helping-migrants.a544670/>.

¹⁰¹ Fondation polonaise Helsinki pour les droits humains, *Indictment against people providing humanitarian aid* (14 mai 2024), <https://hfhr.pl/aktualnosci/akt-oskarzenia-przeciwko-osobom-niosacym-pomoc-humanitarna>.

¹⁰² Conseil constitutionnel (France), décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018.

une personne d'origine éthiopienne sans papiers à passer d'Italie en France. La Cour de cassation a confirmé sa condamnation pour « aide à l'entrée d'un étranger en situation irrégulière en France¹⁰³ ».

74. En Hongrie, le Parlement a adopté le 20 juin 2018 un train de mesures législatives dites « Stop Soros », entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018¹⁰⁴. Cette législation ajoutait au Code pénal un nouvel article, 353.A, punissant d'un an de prison le fait d'aider une personne à déposer une demande d'asile si cette personne était ensuite déclarée inéligible à la protection internationale. La même peine était prévue pour d'autres activités, comme le suivi des événements à la frontière ou l'élaboration de brochures d'information¹⁰⁵. Par ailleurs, cette législation associait des sanctions administratives aux enquêtes pénales. En particulier, les personnes visées par une enquête préliminaire (mais pas encore mises en accusation) devaient se tenir éloignées d'au moins huit kilomètres des frontières extérieures de l'espace Schengen¹⁰⁶. Or, c'est là que se trouvaient les deux zones de transit de Röszke et Tompa, alors les seules structures où il était possible de déposer des demandes d'asile, et où tous les demandeurs (sauf les mineurs non accompagnés de moins de 14 ans) étaient retenus dans l'attente de la décision définitive sur leur dossier ; par conséquent, l'ouverture d'une enquête contre un avocat représentant des réfugiés ou des migrants empêchait cet avocat de voir ses clients ou d'en défendre de nouveaux¹⁰⁷. Aucune procédure pénale n'a été ouverte sur la base de cette législation.
75. La Commission européenne a décidé de saisir la CJUE, laquelle a conclu que les dispositions susmentionnées violaient le droit de l'UE¹⁰⁸. La Commission a également ouvert contre la Hongrie une procédure en manquement, toujours au regard de cette législation. Le 7 décembre 2022, le Parlement hongrois en a modifié plusieurs dispositions ; cependant, le Comité Helsinki de Hongrie juge ces modifications insuffisantes pour mettre en œuvre l'arrêt de la CJUE¹⁰⁹. La Commission européenne n'a pas clos la procédure en manquement, et les dispositions en question restent en vigueur.

IV.1.2 Incrimination de l'aide au séjour

76. De nombreux actes de simple solidarité ont suscité des allégations d'aide au séjour : aider à préparer une demande d'asile¹¹⁰, acheter des titres de transport pour des personnes migrantes

¹⁰³ Emmaüs International, *La CEDH saisie pour mettre fin aux "délits de solidarité"* (22 juin 2023).

¹⁰⁴ On trouvera ici une traduction anglaise non officielle du train de mesures « Stop Soros » : <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T333-ENG.pdf>.

¹⁰⁵ Ajout au Code pénal hongrois de l'article 353.A 5)a). Voir la traduction non officielle de la législation « Stop Soros », <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T333-ENG.pdf>.

¹⁰⁶ Loi sur la police, chapitre V, Mesures de renforcement de la sécurité à la frontière ; train de mesures dites « Stop Soros », traduction non officielle disponible ici : <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T333-ENG.pdf>.

¹⁰⁷ Comité Helsinki de Hongrie, Réponses au questionnaire (en possession du Conseil d'experts, mars 2024).

¹⁰⁸ Arrêt de la CJUE (grande chambre) dans l'affaire C-821/19, *Commission européenne c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, ECLI:EU:C:2021:930 (16 novembre 2021).

¹⁰⁹ Comité Helsinki de Hongrie, Réponses au questionnaire (en possession du Conseil d'experts, mars 2024). Voir l'analyse des modifications réalisée par le Comité Helsinki : <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/Criminalisation-continues.pdf>.

¹¹⁰ Voir CJUE (grande chambre), arrêt dans l'affaire C-821/19, *Commission européenne c. Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile)*, ECLI:EU:C:2021:930 (16 novembre 2021).

ou leur donner l'argent pour le faire¹¹¹, prendre des personnes migrantes en voiture ou leur fournir à boire, à manger et/ou un endroit où s'abriter. Aux Pays-Bas, l'ONG MiGreat rappelle qu'en août 2022, des centaines de personnes ont dû dormir sur une prairie aux abords de l'unique centre d'enregistrement de demandeurs d'asile du pays, Ter Appel, en raison d'une capacité d'accueil insuffisante. Deux niveaux administratifs, la commune et la *Veiligheidsregio* (« région de sécurité »), ont pris des mesures d'urgence pour classer la zone « dangereuse », incriminant ainsi à la fois la présence de demandeurs d'asile hors du centre d'enregistrement et le fait, pour un étranger, de posséder une tente. Pour finir, le simple fait de fournir des tentes à des étrangers a été déclaré passible d'une peine maximale de trois mois de prison¹¹². En Belgique, douze personnes, dont des journalistes et des migrants, ont été poursuivies pour avoir offert à des migrants un abri, de la nourriture et des vêtements et pour leur avoir prêté des téléphones¹¹³. À Chypre, Doros Polykarpou, cofondateur et ancien directeur du mouvement KISA, a été arrêté pour avoir entravé l'action de la police et opposé une résistance à son arrestation alors qu'il tentait de soutenir une jeune personne harcelée par la police devant les bureaux de KISA. En France, une enquête préliminaire a été ouverte contre plusieurs membres de l'association Refuges Solidaires du Briançonnais pour avoir tenté, en affrétant un bus pour Paris, de désengorger le lieu d'hébergement géré par l'association à Briançon (près de la frontière avec l'Italie). Les bénévoles avaient pourtant alerté les autorités sur le risque de saturation du lieu¹¹⁴.

IV.1.3 Harcèlement via le droit pénal

77. Beaucoup de procédures pénales ouvertes contre des employés ou bénévoles d'ONG et de réseaux de solidarité ont été invalidées par la suite¹¹⁵ ou ont abouti à des non-lieux, souvent à l'issue de procédures longues qui peuvent, en elles-mêmes, constituer une forme de

¹¹¹ Par exemple, le président de l'ONG romaine Baobab Experience a été poursuivi pour complicité d'aide à l'immigration irrégulière parce que lui-même et plusieurs bénévoles avaient aidé des migrants à acheter des tickets de bus et de train. La Cour pénale de Rome a finalement conclu à un non-lieu. Voir *La Repubblica*, "Baobab, assolto il presidente Andrea Costa" (3 mai 2022).

¹¹² Stichting MiGreat, *Questionnaire on State practice – Expert Council on NGO law* (en possession du Conseil d'experts, 2024) : « MiGreat a fourni quotidiennement des boissons, de la nourriture, des couvertures et des capes de pluie. Occasionnellement (quand il faisait froid ou qu'il pleuvait), des tentes ont été distribuées. En de multiples occasions, des *handhavers* (gardiens de la paix distincts de la police, chargés de verbaliser les stationnements interdits par exemple) ont expliqué au personnel et aux bénévoles que fournir des tentes était une infraction pénale. À des gens qui étaient en train de distribuer des tentes et même, en une occasion, de servir du thé, ils ont assuré que leur activité était illégale. Personnellement, j'ai reçu un avertissement officiel de la municipalité expliquant qu'il était interdit de fournir des tentes et que si MiGreat continuait à le faire, je risquais jusqu'à trois mois de prison. Mais les forces de l'ordre ne nous ont jamais arrêtés, si bien qu'il nous est impossible de contester la légalité de ces instructions devant un tribunal. Nous avons ouvert une procédure devant l'Ombudsman ; elle est toujours en cours. »

¹¹³ *La Libre*, "Rebondissement dans le procès des hébergeurs de migrants : le parquet général de Bruxelles fait appel contre les acquittements" (12 janvier 2019).

¹¹⁴ Maïa Courtois, "21 solidaires de Briançon auditionnés par la police aux frontières", *Rapports de force* (25 janvier 2022).

¹¹⁵ France, Cour de cassation, décision n° 33 (pourvoi n° 19-81.561). [Un ressortissant français, membre de l'association Roya Citoyenne, avait utilisé la voiture de sa mère pour conduire deux ressortissants maliens et deux ressortissants libyens à la gare de Fontan/Saorge. Sa condamnation, prononcée par une cour d'appel, a été annulée par la Cour de cassation]. En 2020, la Cour de cassation italienne a reconnu que Carola Rackete, capitaine du navire de sauvetage *Sea-Watch 3*, qui avait été arrêtée par les autorités frontalières italiennes pour avoir accosté sans autorisation dans le port de Lampedusa avec à bord une cinquantaine de rescapés (le *Sea-Watch* attendait l'autorisation depuis 17 jours), avait agi conformément au devoir de secours en mer, prévu par le droit international de la mer. Voir aussi Avvenire, *Archiviata l'inchiesta su Carola. "Aveva il dovere di sbarcare"*, 23 décembre 2021 ; texte de la décision : <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/02/Cass-6626-2020.pdf>.

harcèlement¹¹⁶.

78. Des procédures engagées pour des infractions pénales de type diffamation ont été classées sans suite. C'est le cas des accusations de diffamation portées par les autorités autrichiennes contre le chef du département Asile de l'association caritative Diakonie. Il lui était reproché d'avoir pointé du doigt le fort pourcentage de refus d'asile invalidés après coup par la Cour constitutionnelle fédérale¹¹⁷. En France, dès 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré que l'absence d'exception pour motifs humanitaires en droit français était inconstitutionnelle car le principe de fraternité protège la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité du séjour¹¹⁸.
79. Les acquittements et non-lieux n'empêchent pas les procédures de nuire à l'espace civique. Des personnes poursuivies ont été placées en détention, souvent de manière prolongée¹¹⁹ ; d'autres ont subi des campagnes d'intimidation ou souffert de répercussions administratives sur leurs activités, comme la saisie de leurs biens ou le gel de leurs avoirs. Par exemple, à la suite de l'enquête préliminaire ouverte en mars 2021 contre l'équipage du *Mare-Jonio*, le tribunal de Raguse a ordonné en décembre 2022 la saisie de 125 000 euros de biens appartenant à la société propriétaire du navire. Il est aussi arrivé que des étrangers travaillant pour des organisations humanitaires soient expulsés ou ne puissent plus revenir sur leur lieu de travail¹²⁰. En Espagne, même si les poursuites engagées contre Helena Maleno par les autorités nationales pour des allégations de collusion avec des passeurs ont été abandonnées, des informations ont été transmises aux enquêteurs marocains, qui ont mis ses téléphones sur écoute¹²¹.
80. En Grèce, l'association Josoor a fait l'objet d'une enquête judiciaire pour la participation présumée de ses bénévoles à des faits de constitution d'une organisation criminelle, espionnage, aide à l'entrée irrégulière et violation de secrets d'État. Au terme d'une enquête de six mois, la police locale a dévoilé dans un communiqué de presse les détails de l'affaire auprès des médias nationaux ; pourtant, personne n'a été inculpé, et l'enquête n'a jamais

¹¹⁶ Le 19 avril 2024, après sept ans de procédure, l'équipage du *Iuventa*, géré par l'ONG allemande Jugend Rettet, a été acquitté. Il avait été inculpé de complicité d'immigration irrégulière en vertu de l'article 12.3 a) et d) et 12.3bis du décret législatif italien n° 286/1998. En janvier 2023, un tribunal de Lesbos a acquitté Seán Binder, Sarah Mardini et d'autres personnes, poursuivies pour leur travail auprès des migrants débarquant sur l'île. Arrêtés en août 2018, Seán Binder et Sarah Mardini avaient passé plus de cent jours en prison avant d'être libérés sous caution. Voir Panagiotis Balaskas et Costas Kantouris, *Greek court rejects charges against aid workers*, Associated Press, 13 janvier 2023. En Belgique, les protagonistes du « procès des hébergeurs », poursuivis pour trafic d'êtres humains pour avoir hébergé des migrants chez eux, ont finalement été acquittés. Voir FIDH/OMCT, *Europe: Open Season on Solidarity: A study on the patterns of criminalisation of solidarity through the voices of migrants' rights defenders* (novembre 2021) 85-6. Voir aussi *La Repubblica*, "Baobab, assolto il presidente Andrea Costa" (3 mai 2022) ; Tim Baster et Isabelle Merminod, "Humanitarian Workers Acquitted of 'Crime' of Helping Refugees", *New Internationalist* (10 mai 2018), <https://newint.org/features/web-exclusive/2018/05/10/humanitarian-workers-acquitted-helping-refugees>.

¹¹⁷ HCDH, *Report of mission to Austria focusing on the human rights of migrants, particularly in the context of return* (15 au 18 octobre 2018), par. 62.

¹¹⁸ Sur la question du harcèlement, voir Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs*, rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, doc. ONU A/HRC/44/42 (13 mai 2020), par. 72.

¹¹⁹ C'est le cas par exemple des « hébergeurs », en Belgique.

¹²⁰ Amnesty International, *Punishing compassion – solidarity on trial in fortress Europe*, index : EUR 01/1828/2020 (mars 2020), 52. Le rapport raconte entre autres l'histoire de Salam Aldeen, fondateur de l'ONG danoise Team Humanity. Après être rentré chez lui au Danemark, Salam n'a pas pu revenir en Grèce, où il est fiché comme « étranger indésirable ». Voir aussi Baptiste Mezerette et Lila Haffaf, "Calais: un militant britannique de la cause des migrants expulsé de France", *franceinfo*, 16 mai 2022.

¹²¹ Sam Jones, "Morocco drops case against Spanish activist who helped save lives at sea", *The Guardian* (11 mars 2019).

débouché sur un procès. Sans surprise, ce communiqué a déclenché une vaste campagne de dénigrement contre l'association. Josoor a perdu une partie de ses financements, ses employés et bénévoles ont subi des restrictions de voyage. Pour finir, les effets combinés de l'enquête et de la campagne de dénigrement ont affaibli l'association au point de la pousser, en octobre 2022, à cesser ses activités¹²².

81. Dans le nord de la France, les bénévoles d'associations comme Utopia 56 ont subi des contrôles d'identité et des fouilles de leurs véhicules. Une membre d'Utopia 56, interpellée en avril 2020 lors de l'évacuation d'un camp alors qu'elle filmait des policiers tirant des gaz lacrymogènes sur les migrants, a passé neuf heures en garde à vue, puis a reçu une amende pour avoir chanté dans sa cellule. Au terme d'une procédure judiciaire de presque deux ans, elle a été relaxée, la justice reconnaissant que le dossier était vide¹²³.

IV.2 Incrimination de l'entraide entre migrants

82. Les moyens « irréguliers » ou « clandestins » de chercher refuge dans un pays sont parfois les seuls à la disposition des personnes qui souhaitent demander l'asile et accéder à la protection internationale à laquelle elles ont droit¹²⁴. Devant ce constat, la Convention de 1951 sur les réfugiés comprend une disposition qui exclut les sanctions pénales contre les réfugiés pour leur entrée ou leur séjour irréguliers, sous réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons valables de leur entrée ou présence irrégulières¹²⁵.
83. Pourtant, des réfugiés et d'autres migrants sont poursuivis pour avoir pris les commandes d'embarcations gonflables ou avoir contribué à leur faire gagner des ports européens¹²⁶. D'après l'organisation PICUM, entre janvier et décembre 2023, au moins 76 migrants ont été incriminés en Italie, en Grèce et en Espagne pour le seul fait présumé d'avoir franchi la frontière en situation irrégulière en pilotant une embarcation¹²⁷. L'Italie, par exemple, a pris le prétexte de la lutte contre le crime organisé pour incriminer les migrants qui tentaient de garder le contrôle sur des embarcations menaçant naufrage. Les organisations ARCI Porco Rosso et Borderline-Europe ont dénombré au moins 264 migrants arrêtés après être arrivés en Italie par la mer en 2022, et estiment ce nombre plus proche de 350¹²⁸. Après le naufrage de Cutro, le

¹²² BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024) 20.

¹²³ Gionco et Kanics (n 62), 28.

¹²⁴ HCDH, *UNHCR Comments on the Commission Proposal for a Facilitation Directive (Anti-Smuggling Directive)*, COM (2023) 755 (14 mars 2024), par. 10.

¹²⁵ Convention relative au statut des réfugiés, article 31.

¹²⁶ Voir par ex. le rapport d'ARCI Porco Rosso et d'Alarm Phone en collaboration avec Borderline Sicilia et borderline-europe, *From Sea to Prison: The Criminalization of Boat Drivers in Italy* (15 octobre 2021), https://www.borderline-europe.de/sites/default/files/background/from-sea-to-prison_arci-porco-rosso-and-alarm-phone_october-2021.pdf ; FIDH/OMCT, *Europe: Open Season on Solidarity*, 67. Ce rapport évoque le sort de Mohamad H., Somalien ayant fui la guerre civile, qui a tenté de prendre le contrôle d'une embarcation en train de couler pour l'amener à bon port. Il a été poursuivi en Grèce pour traite, mise en danger de la vie d'autrui, et pour avoir causé la mort de deux passagers. Il a été condamné à 146 ans de prison. A contrario, voir la jurisprudence au Royaume-Uni : *Bani v. The Crown* [2021] EWCA Crim 1958 et *Kakaei v. The Crown* [2021] EWCA Crim 503. Dans les deux affaires, les condamnations ont été invalidées faute d'avoir distingué l'« arrivée » dans un port, dans l'intention de s'enregistrer dans un centre adéquat, et l'« entrée » à des fins d'immigration. Cependant, les modifications apportées ultérieurement à la loi sur la nationalité et les frontières (Nationality and Borders Act 2022, 2022 c. 36, art. 40 2) D1 b), qui incriminent quiconque « arrive sciemment au Royaume-Uni sans autorisation d'entrée valable », risquent d'avoir des répercussions sur les migrants qui pilotent des embarcations.

¹²⁷ Silvia Carta et Marta Gionco, *Cases of criminalisation of migration and solidarity in the EU in 2023* (PICUM, 2023) 11.

¹²⁸ *As Long As You Can Still Listen: The Criminalization of Migrant Boat Drivers in 2022* (10 janvier 2023), <https://www.borderline-europe.de/unsere-arbeit/long-you-can-still-listen-criminalization-migrant-boat-drivers-2022>.

7 février 2024, le tribunal de Crotona a condamné un ressortissant turc de 29 ans à 20 ans de prison et à une amende de trois millions d'euros pour complicité d'immigration irrégulière et pour ses responsabilités dans un naufrage ayant entraîné la mort¹²⁹. D'après ASGI, les étrangers accusés de tels crimes « subissent différentes formes de discrimination dans l'accès au droit de se défendre, allant de l'absence d'interprètes qualifiés lors des procès à l'impossibilité de bénéficier d'alternatives à la détention, en particulier lors de l'enquête préliminaire¹³⁰ ».

84. D'après le réseau Captain Support en Grèce,

À chaque fois qu'une embarcation de migrants arrive en Grèce depuis la Türkiye, une ou deux personnes au moins risquent de se trouver accusées d'être des passeurs. Les gardes-côtes et la police interrogent régulièrement les passagers pour identifier ceux qui pilotaient le bateau. Depuis 2015, et l'augmentation des arrivées d'embarcations chargées d'une vingtaine à une cinquantaine de passagers, des milliers de personnes ont été visées par ce type d'accusations. Sur cette même base, de plus en plus de personnes sont poursuivies pour avoir franchi la frontière en transportant des migrants dans leur véhicule. Aujourd'hui, au deuxième rang de la population carcérale en Grèce, on trouve plus de 2 000 personnes non Européennes poursuivies ou condamnées pour « trafic de migrants¹³¹ ».

85. À Malte, en 2019, un groupe de migrants qui s'étaient enfuis de Libye sur un bateau pneumatique ont été secourus par un cargo, *El Hiblu 1*, qui a entrepris de les ramener en Libye, alors qu'ils y risquaient de graves atteintes à leurs droits humains. D'après les témoins, trois adolescents africains en particulier ont protesté (pacifiquement) et fini par convaincre l'équipage de les déposer à Malte. Ici, les adolescents ont été arrêtés pour tentative de détournement de navire. Ils ont été placés en détention pendant sept mois et poursuivis pour terrorisme¹³². Le 30 mai 2024, une motion préalable au procès, demandant l'abandon des charges pour défaut de compétence, a été rejetée¹³³.

IV.3 Cadre réglementaire excessivement lourd

86. Les entraves aux actions des citoyens, des ONG et des réseaux solidaires ne viennent pas que du droit pénal et des enquêtes et poursuites à leur encontre : on observe aussi une myriade d'obstacles de nature administrative. Comme en témoignent plusieurs ONG, cette « criminalisation informelle » particulièrement insidieuse se manifeste par « des actes variés : répression, surveillance, intimidation, questions incessantes, interruption de l'aide apportée aux personnes dans le besoin, destruction de matériel, contrôles exercés par les pouvoirs publics, escalade vers des propos de plus en plus incendiaires¹³⁴ », et peut s'avérer aussi préjudiciable, voire pire, que les procédures pénales classiques.

¹²⁹ Giuseppe Pipita, *Condannato a 20 anni lo scafista del naufragio di Cutro*, 7 février 2024, https://www.ansa.it/calabria/notizie/2024/02/07/condannato-a-20-anni-lo-scafista-del-naufragio-di-cutro_f0c1cd10-3bfd-46f6-a1dd-73b0730f8b3f.html. Voir aussi Sea-Watch, *Submission to the Expert Council on NGO Law, 'Challenges facing NGOs supporting refugees and other migrants'* (en possession du Conseil d'experts, 26 février 2024), 3.

¹³⁰ ASGI, *Input for the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (en possession du Conseil d'experts, 2024).

¹³¹ Captain Support Grèce, *Imprisonment of Boat Drivers in Greece – examples from Lesbos* (16 juin 2023), <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2023/06/imprisonment-boat-drivers-greece-examples-lesvos>.

¹³² <https://elhiblu3.info/index>.

¹³³ Jessica Arena, "Case against El Hiblu 3 to continue as jurisdiction issue thrown out by court", *Times of Malta* (30 mai 2024).

¹³⁴ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 19-20.

87. En outre, le personnel et les bénévoles concernés ont du mal à obtenir l'autorisation d'entrer dans certains pays et/ou de travailler, et se voient souvent interdire d'accéder à tous les lieux voulus et d'entreprendre toutes les missions nécessaires. Ils rencontrent aussi divers freins, directs ou indirects, lorsqu'ils cherchent à s'exprimer sur les difficultés qu'ils vivent ou observent. En Espagne, par exemple, des militants ont été sanctionnés pour avoir protesté contre certains aspects des politiques migratoires¹³⁵.

IV.3.1 ONG de recherche et sauvetage en Méditerranée

88. Après l'interruption de l'opération Mare Nostrum, menée par la marine italienne, et devant la montée du nombre de morts et l'absence d'initiative des pouvoirs publics, des structures citoyennes ont entrepris d'organiser des opérations de recherche et de sauvetage en mer. Dans un premier temps, ces ONG ont été soutenues¹³⁶, mais cela n'a pas duré.
89. En Grèce, les activités de recherche et sauvetage des ONG sont pratiquement bloquées depuis septembre 2021, date d'adoption de la loi n° 4825/2021¹³⁷. Aux termes de son article 40, pour se consacrer à de telles activités, les ONG et leurs membres doivent :
- a) être inscrits sur le Registre spécial des ONG locales et étrangères. Les membres des ONG doivent s'inscrire en outre sur un registre à part, géré par le ministère de l'Immigration et de l'Asile ;
 - b) suivre les ordres et les instructions de la Garde côtière (et avec l'autorisation préalable de mener des missions de recherche et sauvetage), et ne pas avoir mené de telles missions sans autorisation préalable par le passé ;
 - c) n'entreprendre de gérer les cas d'entrées irrégulières dans le pays par mer que si, dans la situation spécifique qui se présente, la Garde côtière hellénique n'est pas en mesure d'agir, et à condition d'en avoir informé au préalable les autorités de la Garde côtière et d'avoir obtenu leur accord écrit.
90. Le manquement à ces dispositions entraîne de lourdes amendes à la fois pour les ONG et pour leurs membres, et une peine d'emprisonnement de trois ans au minimum si leurs actions provoquent un accident.
91. Au fil du temps, la plupart des mesures de restriction contre les ONG de sauvetage en mer sont devenues administratives (et non plus pénales). Elles reposent désormais sur le manquement à la législation concernant la navigation et la sécurité en mer¹³⁸. Cette évolution s'explique, selon l'ONG ASGI, par le fait que « la justice pénale a confirmé à plusieurs reprises la légitimité des actions des navires humanitaires ». Comme le remarque également ASGI, « il s'est produit le

¹³⁵ En vertu de l'article 36 de la loi organique 4/2015, du 30 mars 2015, sur la protection de la sûreté publique. Miren Koldobike Velasco Velázquez, travailleuse sociale, a reçu une amende de 6 100 euros (chiffre communiqué lors d'un entretien).

¹³⁶ Matilde Rocca, "Rights at Sea: State Interference with Activists' Search and Rescue Operations", (2024) 26 *Eur J Migration & Law* 81, 83.

¹³⁷ Loi n° 4825/2021 (JO A 157 / 4 septembre 2021), "Réforme des procédures d'expulsion et de retour de ressortissants de pays tiers, incitations pour les investisseurs et les nomades du numérique, délivrance de permis de séjour et procédures d'octroi de la protection internationale, dispositions relevant de la compétence du ministère de l'Immigration et de l'Asile et du ministère de la Protection du citoyen et autres dispositions urgentes".

¹³⁸ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Search and Rescue Operations in the Mediterranean and Fundamental Rights* (mise à jour juin 2023), 6.

contraire de ce qu'on attendait. Le passage de sanctions administratives à des sanctions pénales est considéré comme plus favorable aux ONG, tandis que la dépénalisation est synonyme de renforcement de la répression¹³⁹ ».

92. La montée en puissance des sanctions administratives a entraîné la saisie de bateaux ou leur immobilisation au port. En Espagne, par exemple, les autorités ont interdit aux navires de sauvetage *Open Arms* et *Aita Mari*, gérés par une ONG déclarée en Espagne, d'opérer en dehors de la zone de recherche et sauvetage espagnole, ce qui les empêche de réaliser des sauvetages en Méditerranée centrale¹⁴⁰. Cette interdiction se fonde sur l'absence d'accord avec les autorités de recherche et de sauvetage de Méditerranée centrale concernant le débarquement des rescapés, et sur l'idée qu'un séjour prolongé à bord des navires pouvait nuire à la santé et au bien-être de ces personnes. Pour finir, après un certain retard, *Open Arms* a reçu l'autorisation de se rendre en mer Égée, uniquement pour amener de l'aide humanitaire sur les îles grecques. Seules étaient autorisées les opérations de recherche et sauvetage survenant pendant le trajet vers la Grèce. Dans le cas contraire, les gestionnaires du navire encouraient une très lourde amende pour atteinte à la sécurité maritime¹⁴¹. Des restrictions similaires ont été imposées à l'*Aita Mari*¹⁴².
93. Autre exemple, venu d'Italie : en août 2017, l'*Iuventa*, navire de recherche et sauvetage géré par l'ONG allemande Jugend Rettet, a été saisi au motif qu'il servait à faciliter l'immigration irrégulière¹⁴³. Un rapport technique de 2022 indique que le navire a été laissé totalement à l'abandon après sa saisie, sans aucune intervention de maintenance, aussi bien exceptionnelle que de routine. L'équipage de l'*Iuventa* a donc déposé plainte auprès du parquet de Trapani, demandant l'ouverture d'une enquête pénale pour l'abandon et la destruction du navire¹⁴⁴. Quant aux accusations pénales portées contre l'équipage et contre trois organisations (Jugend Rettet, Save the Children et Médecins sans frontières), elles ont toutes été classées en avril 2024, et l'ordonnance de saisie a été levée, sur un navire toutefois « abandonné, pillé et en grande partie démolie¹⁴⁵ ».
94. Outre l'immobilisation de navires, des restrictions administratives ont également été prononcées contre des aéronefs de repérage gérés par des ONG, comme Sea-Watch avec ses avions *Seabird 1*, *Seabird 2* et précédemment *Moonbird*. Le 4 septembre 2020, Sea-Watch son partenaire Humanitarian Pilots Initiative ont appris que sur décision de l'Autorité italienne de l'aviation civile, le *Moonbird* était cloué au sol jusqu'à nouvel ordre. Il était reproché aux organisations d'avoir agi en dehors des permis délivrés – les activités de recherche et sauvetage exigeant une autorisation expresse de la part des autorités de l'État. La question est en attente de jugement. Le 27 octobre 2023, les mêmes organisations ont reçu un avertissement concernant les manœuvres du *Seabird 2*, censées enfreindre la réglementation nationale et supranationale et mettre les migrants en danger. L'Autorité de l'aviation civile menaçait

¹³⁹ ASGI, *Input for the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (en possession du Conseil d'experts, 2024).

¹⁴⁰ Amnesty International, *Punishing compassion – solidarity on trial in fortress Europe*, index : EUR 01/1828/2020 (mars 2020), 73.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*, 75.

¹⁴³ iuventa-crew.org, *Iuventa ship destroyed in Italian custody, the crew filed a criminal complaint* (19 février 2023).

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ France24, "Après sept ans de bataille judiciaire, des membres d'ONG secourant les migrants obtiennent justice" (19 avril 2024).

d'immobiliser l'aéronef si ces opérations devaient se poursuivre. La question est également en attente de jugement¹⁴⁶.

L'Italie, un cas à part

95. En 2017, le gouvernement italien a mis en place un Code de conduite (dit *Codice Minniti*, du nom du ministre de l'Intérieur) qui imposait des règles strictes aux ONG menant des missions de recherche et sauvetage. Pour pouvoir faire débarquer des migrants dans un port italien, les ONG concernées devaient respecter et s'abstenir d'entraver le travail des gardes-côtes libyens, conformément au Mémorandum d'entente entre l'Italie et le gouvernement libyen, qui privilégie les gardes-côtes libyens pour les opérations de recherche et sauvetage en haute mer. Les réfugiés et les autres migrants « secourus » sont renvoyés en Libye. L'accord part du principe que la Libye est un pays sûr, en contradiction avec la réalité sur le terrain ; la Mission d'enquête indépendante sur la Libye a conclu qu'il existait « des motifs raisonnables de croire que les actes de meurtre, de réduction en esclavage, de torture, d'emprisonnement, de viol, de persécution et autres actes inhumains commis contre les migrants [...] [pouvaient] constituer des crimes contre l'humanité¹⁴⁷ ». Il est donc clair que renvoyer une personne en Libye contre son gré enfreint le principe de non-refoulement¹⁴⁸.
96. Les signataires du Code de conduite devaient également permettre à la police de monter à bord pour investiguer sur la présence de passeurs et/ou les cas de trafic de migrants, et s'engager à coopérer avec les pouvoirs publics du lieu de débarquement prévu. Le refus de signer entraînait la saisie des navires, l'interdiction de pénétrer dans les eaux italiennes et l'arrestation, ou un risque d'arrestation, pour les membres de l'équipage¹⁴⁹.
97. Malgré ce Code de conduite, il n'est pas rare que les navires ayant des rescapés à bord attendent longtemps avant de se voir désigner un port. L'autorisation de débarquer n'arrive souvent qu'au bout de plusieurs semaines. En octobre et novembre 2022, l'*Humanity 1*, de SOS Humanity, et le *Geo Barents*, de MSF, sont restés près de deux semaines en mer avant de pouvoir accoster à Catane, en Sicile, les 5 et 6 novembre. Ils transportaient respectivement 179 et 568 personnes¹⁵⁰. D'après MSF, en 2022 et 2023, le Centre italien de coordination et de secours en mer « a donné l'instruction de ne pas porter assistance à des embarcations en détresse, alors qu'il y avait danger imminent de mort, entraînant des retards inutiles et dangereux. En parallèle, il est fréquent que les autorités maritimes italiennes ne transmettent pas aux navires d'ONG des informations essentielles sur le statut des appels de détresse, c'est-à-dire s'ils sont traités, toujours en cours, et si les personnes menacées de noyade ont été secourues¹⁵¹ ».
98. Le décret-loi italien n° 1/2023 (dit « décret Piantedosi »), ultérieurement converti en loi

¹⁴⁶ Sea-Watch, *Submission to the Expert Council on NGO Law, 'Challenges facing NGOs supporting refugees and other migrants'* (en possession du Conseil d'experts, 26 février 2024), 10.

¹⁴⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport de la Mission d'enquête indépendante sur la Libye*, doc. ONU A/HRC/48/83 (29 novembre 2021), par. 61.

¹⁴⁸ Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants l'a souligné : « Tout accord conclu avec les autorités libyennes impliquant la réadmission de migrants sauvés ou interceptés en mer devrait être révoqué ». Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Violations des droits de l'homme aux frontières internationales : tendances, prévention et responsabilité*, doc. ONU A/HRC/50/31 (26 avril 2022), par. 53.

¹⁴⁹ Dadusc et Mudu, 1222-3.

¹⁵⁰ Sergio Carrera, Davide Colombi et Roberto Cortinovis, "Policing Search and Rescue NGOs in the Mediterranean: Does justice end at sea?", *CEPS* (février 2023).

¹⁵¹ MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024), 34.

(n° 15/2023), a rendu possible de restreindre ou de refuser l'entrée ou la circulation dans les eaux territoriales aux navires gérés par des citoyens entreprenant des opérations de recherche et sauvetage, sauf si ces navires notifient l'opération aux autorités compétentes d'Italie ou de leur État de pavillon. Le non-respect des règles peut leur valoir une amende de 10 000 à 50 000 euros (montants plus faibles que ceux des amendes prévues auparavant). Cette loi exige, par exemple, que l'équipage du navire collecte des informations à communiquer aux autorités¹⁵², qu'il demande à se voir désigner un port de débarquement immédiatement après chaque opération de sauvetage, et qu'il fasse directement route vers ce port, sans délai (et sans s'arrêter pour secourir d'autres embarcations en détresse). Elle prévoit aussi une série de sanctions et d'amendes pour chaque manquement. D'après ASGI, les capitaines et chefs de mission des navires d'ONG sont également sanctionnés en vertu du décret Piantedosi pour ne pas avoir pris contact avec les autorités libyennes ou tunisiennes, selon les cas, ou pour ne pas avoir obéi aux instructions d'une personne se présentant comme un garde-côte libyen¹⁵³.

99. Le Conseil d'expert a déjà constaté que cette loi posait des problèmes de procédure comme de fond quant à la liberté d'association et à la protection de l'espace civique :

Les exigences pesant sur les ONG qui réalisent des opérations de recherche et de sauvetage, exigences à la fois strictes, arbitraires et parfois illégales (car elles peuvent enfreindre des dispositions du droit de la mer, mettre encore plus en danger des personnes vulnérables et porter atteinte à leur vie privée) soulèvent des problèmes de conformité avec les droits énoncés aux articles 8 et 11 de la CEDH, par manque de légalité, de légitimité et de proportionnalité¹⁵⁴.

100. En application de cette législation, les navires de sauvetage gérés par des acteurs de la société civile se voient souvent sommés d'accoster dans des ports éloignés, ce qui « réduit drastiquement le nombre de jours consacrés à la recherche active d'embarcations en détresse et augmente celui des journées de navigation d'un port à l'autre, au cours desquelles les navires ne sont pas en mesure de réagir à des cas de détresse¹⁵⁵ ». De plus, cette législation « expose » les rescapés à bord de ces navires, déjà extrêmement vulnérables, « aux aléas climatiques et à des traumatismes supplémentaires, risque d'aggraver encore leur état de santé physique et

¹⁵² D'après MSF, « cette disposition, pour l'essentiel, permet aux autorités nationales de demander n'importe quelle information. Les ONG sont tenues de les fournir, ainsi que tous les documents demandés, ce qui aboutit en pratique à des demandes d'informations excessives, fantaisistes et imprévisibles qui alourdissent le travail des ONG de sauvetage. Cela se traduit aussi, sur le terrain, par un manque de cohérence dans les demandes des pouvoirs locaux : chacun des ports dans lesquels MSF a accosté applique ses propres procédures, et les informations requises et documents à remettre, bien que similaires, varient d'un port à l'autre ». *MSF input to the Council of Europe Conference of INGOs - Expert Council on NGO Law Questionnaire on State Practice* (en possession du Conseil d'experts, mars 2024).

¹⁵³ ASGI, *Input for the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe*. Voir aussi *MSF input to the Council of Europe Conference of INGOs - Expert Council on NGO Law Questionnaire on State Practice*. (Documents en possession du Conseil d'experts, 2024). Noter cependant la décision marquante de la Corte di Cassazione, No. 4557 del 1 febbraio 2024, V Sezione Penale (mentionnée par MSF, *ibid.*), où la Cour de cassation italienne a conclu que livrer des réfugiés et d'autres migrants à des gardes-côtes libyens violait l'article 591 du Code pénal (Abandon de mineurs ou de personnes incapables) et l'article 1155 du Code naval (qui interdit le débarquement arbitraire et l'abandon de personnes) et constituait un refoulement collectif vers un pays non considéré comme sûr.

¹⁵⁴ Voir Conseil d'experts, Avis sur la compatibilité avec les normes européennes du décret de loi italien n° 1 du 2 janvier 2023 sur la gestion des flux migratoires, CONF/EXP(2023)1 (30 janvier 2023), par. 28 (disponible en anglais et en italien).

¹⁵⁵ MSF, *MSF input to the Council of Europe Conference of INGOs - Expert Council on NGO Law Questionnaire on State Practice* (en possession du Conseil d'experts, mars 2024).

psychique, déjà précaire, et retarde leur accès à leurs droits fondamentaux, tels que des soins médicaux¹⁵⁶ ». D'après l'ONG EMERGENCY,

en 2023, 8 % des personnes arrivées au total ont été secourues par des ONG. La plupart des sauvetages sont effectués par des navires des gardes-côtes italiens et/ou de la Guardia di Finanza, qui continuent de se voir assigner des ports dans le sud de l'Italie. C'est pourquoi la désignation de ports lointains ne peut être considérée que comme arbitraire et injustement pénalisante pour les ONG. L'un des effets les plus marquants de cette pratique est d'avoir réduit la présence des ONG de recherche et sauvetage en Méditerranée¹⁵⁷.

101. EMERGENCY a officiellement demandé à consulter les textes sur lesquels se fondaient les décisions d'orientation vers des ports éloignés. Le ministère de l'Intérieur, le ministère des Infrastructures et des Transports et la Garde côtière ont refusé de les divulguer en invoquant des considérations de sécurité nationale et d'ordre public ; les autorités portuaires ont indiqué ne pas posséder de document et ne pas prendre part aux décisions. EMERGENCY s'est alors tournée vers le tribunal administratif régional (TAR), lequel a confirmé, en juillet et en novembre 2023, la légitimité de cette non-divulgaration. EMERGENCY a déposé un nouveau recours, qui n'a pas encore été tranché¹⁵⁸.
102. Des ONG ont été sanctionnées pour avoir refusé de se rendre au port désigné ou pour s'être portées au secours d'autres embarcations en détresse avant de mettre le cap sur ce port. D'après l'association de sauvetage SOS Méditerranée, tout au long de l'année 2023 : « Après chaque opération de sauvetage ou série d'opérations, l'*Ocean Viking* s'est systématiquement vu attribuer des ports très éloignés de la zone de Méditerranée centrale, où les navires de sauvetage civils sont justement présents pour pallier le vide laissé par les États européens. Ainsi en 2023, au lieu de se voir attribuer un lieu sûr tel que Pozzallo en Sicile, le port de référence dans cette zone, ce qui permettrait de conclure les opérations de sauvetage dans les meilleurs délais, l'*Ocean Viking* a été contraint de naviguer au total, pendant plus de deux mois supplémentaires (en cumulé) pour débarquer des personnes rescapées dans des ports lointains¹⁵⁹ ». MSF signale, dans la même veine, que « le *Geo Barents* a été contraint de parcourir 28 000 km de plus en 2023, soit quelque 70 jours de navigation », et qu'il a donc été « délibérément tenu à l'écart des personnes en détresse en mer¹⁶⁰ ». Comme déjà indiqué, lorsqu'ils ont enfreint la loi en réalisant plusieurs opérations de sauvetage sans débarquer les rescapés à chaque opération, les navires gérés par des acteurs de la société civile ont été saisis¹⁶¹ et sanctionnés, le plus souvent par des amendes¹⁶².

¹⁵⁶ Sea-Watch, *Submission to the Expert Council on NGO Law, Challenges facing NGOs supporting refugees and other migrants* (en possession du Conseil d'experts, 26 février 2024), 2.

¹⁵⁷ EMERGENCY, *Questionnaire on State practice – Expert Council on NGO law* (en possession du Conseil d'experts, 2024) 4.

¹⁵⁸ *Ibid.* Voir aussi MSF input to the Council of Europe Conference of INGOs - Expert Council on NGO Law Questionnaire on State Practice (en possession du Conseil d'experts, mars 2024).

¹⁵⁹ SOS Méditerranée, *Le "décret Piantadosi" empêche le sauvetage au mépris du droit*, 9 janvier 2024.

¹⁶⁰ MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024), 39.

¹⁶¹ "Italy detains two NGO vessels for defying new migrant rescue law", *Al Jazeera*, 3 juin 2023 ; Louise Michel, "Rescue ship Louise Michel detained on the Island of Lampedusa after the rescue of 180 people. MRCC pressured the crew not to rescue people in danger", *News*, 25 mars 2023.

¹⁶² Sea-Eye, *Sea-Eye sues Italy for unlawful detention of Sea-Eye 4* (3 juillet 2023) ; Sea-Watch, *Sea-Watch ship Aurora detained after rescue* (16 juin 2023) ; Open Arms, *Blocage de 20 jours et sanction à l'Open Arms après avoir débarqué 195 personnes sauvées dans un port italien*, <https://www.openarms.es/fr/actualites/Blocage-de-20-jours-et-sanction-a-l-Open-Arms-apres-avoir-debarque-195-personnes-sauvees-dans-un-port-italien>. Pour un aperçu global, voir Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Search and Rescue Operations in the Mediterranean and Fundamental Rights* (mise à jour

103. Qui plus est, des ONG menant à bien des opérations de recherche et de sauvetage ont été sanctionnées par les pouvoirs publics pour avoir prétendument pollué l'environnement par négligence, présenté des problèmes de sécurité ou transporté un nombre de passagers excédant la capacité du navire (les rescapés étant dénombrés comme des « passagers »). Ces accusations ont poussé l'ONG Sea-Watch à saisir la justice italienne, en 2020. Le dossier a ensuite été transmis à la CJUE. Cette dernière a jugé que les contrôles par les autorités administratives des États du port étaient légitimes, mais ne pouvaient être appliqués de manière arbitraire contre des ONG. Les inspections supplémentaires ou l'immobilisation d'un navire doivent reposer sur une décision raisonnable et justifiée de l'État du port. Ce dernier doit fonder sa décision sur des indices sérieux de nature à attester d'un danger. Toutefois, l'État du port ne saurait justifier des inspections supplémentaires par le seul fait qu'un navire transporte un nombre de personnes excédant celui prévu par ses certificats, lorsque cette surcharge s'explique par une activité de recherche et de sauvetage de personnes¹⁶³. D'après Sea-Watch, certaines de ces obstructions se poursuivent encore¹⁶⁴. En Allemagne, les réformes législatives semblent prendre le même chemin. Le projet d'ordonnance sur la sécurité des navires¹⁶⁵ élargit les possibilités d'inspection de petits navires de recherche et sauvetage gérés par des ONG, en vertu de la directive 2009/16/CE (relative au contrôle par l'État du port¹⁶⁶).
104. Après le naufrage de Cutro, en Calabre, qui a coûté la vie à plus de 90 personnes le 26 février 2023¹⁶⁷, le gouvernement italien a adopté un nouveau décret : « Dispositions urgentes en matière de flux d'entrées légales de travailleurs étrangers et de prévention et répression de l'immigration irrégulière », devenu ultérieurement la loi n° 50/2023¹⁶⁸. Cette loi pèse sur le processus d'intégration des ressortissants de pays tiers qui viennent d'arriver dans le pays où y vivent en situation « irrégulière ». Elle restreint encore plus l'accès à la protection spéciale en réduisant les cas dans lesquels l'expulsion vers le pays d'origine est exclue et, par conséquent, les possibilités d'obtenir un permis de séjour en Italie en vertu de la protection spéciale, et elle accélère les procédures d'éloignement¹⁶⁹. D'après Sea-Watch, ce décret adopté après la catastrophe de Cutro « va faire diminuer le nombre de permis délivrés dans le cadre de la

juin 2023), avec une liste des saisies et amendes imposées à des navires gérés par des acteurs de la société civile en Méditerranée.

¹⁶³ Arrêt de la Cour dans les affaires conjointes C-14/21 et C-15/21 | Sea Watch (1^{er} août 2022).

¹⁶⁴ Sea-Watch, *Sea-Watch 3 blocked – Italy ignores ECJ ruling* (23 septembre 2022), <https://sea-watch.org/en/sea-watch-3-blockade/>.

¹⁶⁵ Projet de loi disponible ici : https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/erste-verordnung-zur-aenderung-schiffssicherheitsrechtlicher-vorschriften.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁶⁶ Julia Dahm, "Changes to Germany's ship security rules foresee restricting the work of migrant rescue boats in the Mediterranean, many of which operate under the German flag, leaked plans from the Transport Ministry reveal", *Euractiv* (1^{er} mars 2023). Voir aussi Sea-Watch, *Bundesregierung plant Behinderung ziviler Seenotrettung: Mehrheit der deutschen Seenotrettungsschiffe werden blockiert* (28 février 2023).

¹⁶⁷ María Martín, Daniel Verdú et Lola Hierro, "Reconstruction of a shipwreck: How Italy and Frontex could have prevented over 90 deaths in Cutro", *El País* et *Lighthouse Reports* (2 juin 2023), <https://english.elpais.com/international/2023-06-02/reconstruction-of-a-shipwreck-how-italy-and-frontex-could-have-prevented-over-90-deaths-in-cutro.html#>.

¹⁶⁸ Conversion en loi, avec modifications, du décret-loi n° 20 du 10 mars 2023, sur des dispositions urgentes en matière de flux d'entrées légales de travailleurs étrangers et de prévention et répression de l'immigration irrégulière. (23G00058) (JO série générale n° 104, 5 mai 2023), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23G00058/SG>.

¹⁶⁹ EMERGENCY, *Questionnaire on State practice – Expert Council on NGO law* (en possession du Conseil d'experts, 2024).

protection spéciale et augmenter celui des personnes présentes sur le territoire national en situation irrégulière, sans droits ni perspectives d'avenir¹⁷⁰ ».

105. De plus, la déclaration de l'état d'urgence en Italie, le 11 avril 2023, pour affronter « des situations exigeant le recours à des moyens et des compétences extraordinaires en raison de leur ampleur et de leur intensité » (état d'urgence prolongé depuis, et qui était toujours en vigueur au moment de la rédaction de la présente étude¹⁷¹), risque de limiter encore plus les droits des migrants et de celles et ceux qui leur viennent en aide.

IV.3.2 Secours aux personnes près des frontières terrestres

106. Lors de l'été 2021, le Bélarus a commencé à autoriser des migrants à traverser son territoire, les poussant vers les frontières avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. Cette entreprise, qui revenait à utiliser des personnes extrêmement vulnérables comme des armes, peut être analysée comme une réaction aux sanctions économiques ciblées adoptées par l'UE en juin 2021¹⁷². La Pologne, la Lituanie et la Lettonie ont alors adopté des législations d'urgence autorisant les refoulements. Réduisant la marge d'action de la société civile dans les zones frontalières, ces pays ont entrepris de repousser des milliers de personnes vers le Bélarus.
107. En Lettonie, la loi d'urgence adoptée en 2021 restreignait l'accès des membres de la société civile, des journalistes, des organisations internationales – y compris le HCR – et du Médiateur letton à la zone frontalière avec le Bélarus¹⁷³. Toutes les autorisations d'accès à la zone frontalière ayant été suspendues, les ONG et les autres acteurs susceptibles d'exercer un contrôle indépendant ont eu le plus grand mal à travailler¹⁷⁴. En Pologne, l'état d'urgence a été déclaré en septembre 2021 le long de la frontière avec le Bélarus, et l'adoption d'une loi a dans les faits légalisé les refoulements et barré l'accès de la « zone d'exclusion » aux militants et aux journalistes¹⁷⁵. Ces mesures ont empêché les défenseurs des droits humains de surveiller les actions des autorités dans la zone et d'apporter une aide humanitaire aux demandeurs d'asile¹⁷⁶.
108. Des mesures du même type ont été mises en place en Lituanie¹⁷⁷. Le 24 décembre 2021, trois

¹⁷⁰ Sea-Watch, *Submission to the Expert Council on NGO Law, Challenges facing NGOs supporting refugees and other migrants* (en possession du Conseil d'experts, 26 février 2024,) 2.

¹⁷¹ ANSA, *Italy extends state of emergency over migrant arrival* (30 mai 2024).

¹⁷² <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions-against-belarus/>. Voir aussi Andrew Roth, "Polish PM urges 'concrete steps' by Nato to address border crisis", *The Guardian* (14 novembre 2021).

¹⁷³ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, *Communication to the Government of Latvia on 2 March 2023*, publiée le 8 mai 2023, <https://srdefenders.org/latvia-alleged-undue-use-of-criminal-proceedings-against-human-rights-defenders-ieva-raubisko-and-egils-grasmanis-joint-communication/>.

¹⁷⁴ Amnesty International, *Lettonie : « Rentrez chez vous ou restez dans la forêt pour toujours » : réfugié-es et migrant-es détenus arbitrairement, frappés et contrains à un retour « volontaire »*, EUR 52/5913/2022 (2022) 15.

¹⁷⁵ ECRE, *Poland: Parliament Approves "Legalisation" of Pushbacks, Council of Ministers Adopt Bill to Construct Border Wall, Another Life Lost at Border With Belarus* (15 octobre 2021) ; UNHCR *observations on the draft law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265)* (13 septembre 2021) ; Human Rights Watch, *"Die Here or Go to Poland" – Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses* (2021).

¹⁷⁶ Katarzyna Czarnota et Marta Górczyńska, *The Lawless Zone: Polish-Belarusian Border Monitoring*, Fondation polonaise Helsinki pour les droits humains (juin 2022).

¹⁷⁷ Civicus, *Lithuania: 'Civil society must humanise the public narrative around irregular migration'*, entretien avec Mėta Aduvavičiūtė, directrice du Plaidoyer à l'Human Rights Monitoring Institute (HRMI) (20 juin 2023).

bénévoles d'un collectif solidaire actif près de la frontière (*Sienos grupė*) ont reçu des amendes pour atteinte à l'article 506 du Code des infractions administratives. Ils étaient entrés dans la zone frontalière sans permission, afin d'aider des personnes de nationalité syrienne bloquées dans les bois. Les dossiers ont été ultérieurement réexaminés et requalifiés en atteintes à l'article 536 : les amendes ont été annulées et remplacées par un avertissement. L'association avait plaidé l'état de nécessité, et le tribunal a reconnu que la vie des personnes concernées était en danger¹⁷⁸.

109. L'Estonie a procédé de même, en adoptant une loi portant modification de la loi sur les frontières nationales et d'autres lois afférentes (630 SE), laquelle autorise la police et les gardes-frontières à éloigner un étranger avec effet immédiat en période de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale¹⁷⁹. De même, la Slovénie a modifié sa loi sur les étrangers pour qu'en cas de « crise migratoire complexe », le ministère de l'Intérieur puisse proposer à l'Assemblée nationale de fermer la frontière pendant six mois et de restreindre les possibilités de demande d'asile¹⁸⁰.
110. La Fédération de Russie semble avoir déployé une tactique proche de celle du Bélarus à sa frontière avec la Finlande. En réaction, le gouvernement finlandais a fermé sa frontière terrestre orientale, invoquant des considérations de sécurité nationale. Il a également proposé une loi restreignant le dépôt de demandes d'asile aux frontières du pays, en raison d'une « instrumentalisation » des migrants¹⁸¹.
111. Le Comité de l'ONU contre la torture s'est dit préoccupé, entre autres, par :
 - a) La fermeture totale de la frontière terrestre orientale de l'État depuis le 30 novembre 2023 en réponse à l'instrumentalisation présumée des déplacements de demandeurs d'asile et de migrants par un pays tiers, qui soulève des préoccupations quant à l'accès effectif aux moyens d'entrée légale aux fins de demander l'asile dans l'État partie et peut conduire à des violations du principe de non-refoulement et de l'interdiction de l'expulsion collective ;
 - b) Le fait que les demandeurs d'asile qui ont été victimes de torture peuvent ne pas être effectivement repérés à leur arrivée dans les centres d'accueil et ne pas bénéficier de services de soutien adéquats¹⁸².
112. De nombreux pays ont interdit dans certaines zones l'apport d'aide humanitaire par la société civile, en dépit des besoins évidents des réfugiés et des autres migrants se trouvant sur leur sol. En France par exemple, en 2022, les autorités ont entrepris de limiter la distribution d'eau et de nourriture dans les environs de Calais, notamment en bloquant l'accès des véhicules à la zone concernée et en n'autorisant que les organisations financées par l'État à réaliser des distributions. Beaucoup de ces mesures ont été déclarées illégales par le tribunal administratif, dans un jugement rendu en octobre 2022¹⁸³. Le paysage a été barré de clôtures, de barbelés et

¹⁷⁸ Communication confidentielle au Conseil d'experts.

¹⁷⁹ *Estonia legalizes migrant pushbacks at borders in emergencies*, err.ee (2 août 2022).

¹⁸⁰ Urša Regvar et Lana Krznarič, *Asylum Information Database: Country Report – Slovenia*, (2022) 22.

¹⁸¹ Lutte contre l'instrumentalisation de l'immigration et renforcement de la sécurité aux frontières, projet de loi, SM004:00/2024 (19 February 2024) <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM004:00/2024>. Voir HCR, *Observations on the proposal to enact a law on temporary measures* (25 mars 2024), https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2024/en/147739?_gl=1%2A1ttx5s0%2A_rup_ga%2AMjE0MDMxMjE3MC4xNzA4NjAzODY1%2A_rup_ga_EVDQTJ4LjE3MTIxNTg3NDYuNjAuMC4w.

¹⁸² Comité de l'ONU contre la torture, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la Finlande*, doc. ONU CAT.C.FIN.CO.8, 3 juin 2024, par. 18 a) et b).

¹⁸³ *Asylum Information Database, Country Report: France*, (2022) 106.

de murs de béton pour empêcher l'installation de tentes et le passage vers le port. Entre les communes de Calais et Marck, par exemple, une tranchée a été creusée et un talus aménagé pour bloquer l'accès des véhicules des associations, qui venaient distribuer de l'eau et de la nourriture et proposer des recharges de téléphones mobiles¹⁸⁴.

113. De même, en Serbie, des incidents ont été signalés : blocage par les autorités de distributions d'articles de base, alimentaires et autres ; bénévoles empêchés de fournir des services et de l'aide humanitaire¹⁸⁵. En Bosnie-Herzégovine, après la fermeture du camp de Bira, à Bihać, fin septembre 2020, le Border Violence Monitoring Network (BVMN) signale que de nombreuses personnes se sont retrouvées à la rue ou ont dû s'installer dans des camps informels ou dans des bâtiments désaffectés. Au lieu de chercher le meilleur moyen de mettre les personnes vulnérables à l'abri à l'approche de l'hiver, les autorités locales ont interdit tout apport d'aide aux abords des camps. « L'interdiction ciblait non seulement les associations distribuant de la nourriture, mais aussi celles en charge des soins médicaux et de la protection des mineurs non accompagnés¹⁸⁶ ». Cette interdiction de l'aide s'est ultérieurement étendue au transport. Aux Pays-Bas, les associations MiGreat et Doorbraak ont porté plainte devant l'Ombudsman contre les autorités locales, qui enlevaient les tentes qu'elles fournissaient aux migrants vulnérables pour qu'ils ne soient pas directement à la merci des éléments¹⁸⁷.
114. Les organisations de la société civile ont également été ciblées par ce qu'on appelle des « poursuites-bâillons », en anglais SLAPP, pour *Strategic Lawsuits against Public Participation*, pour avoir dénoncé les conditions dégradantes dans lesquelles les réfugiés et les autres migrants sont contraints de subsister dans certains pays. Par exemple, Petar Rosandić, président de SOS Balkanroute, a été poursuivi en 2023 devant le tribunal de commerce de Vienne (Autriche) pour des allégations d'atteinte à la réputation de l'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development). Le Centre exigeait que SOS Balkanroute retire officiellement les déclarations qui l'accusaient de construire, en Bosnie-Herzégovine, une prison semblable au camp géré par les États-Unis à Guantánamo. Le tribunal a rejeté les poursuites et affirmé que ces déclarations relevaient de la liberté d'expression¹⁸⁸.

IV.3.3 Zones interdites d'accès aux associations

115. Comme dans les régions frontalières du Bélarus en Pologne, Lettonie et Lituanie, de nombreux pays d'Europe ont restreint l'accès de la société civile et des médias aux zones frontalières où des migrants sont retenus. En novembre 2020, par exemple, des agents de police s'en sont pris au photoreporter espagnol Javier Bauluz pour l'empêcher de faire son travail, alors qu'il couvrait le débarquement de plusieurs personnes secourues au large des Canaries. Plus d'un an après, il s'est vu infliger un total de 960 euros d'amendes pour « manque de respect envers un agent » et « refus de s'identifier¹⁸⁹ ».

¹⁸⁴ Julia Pascual, Mathilde Costil et Sylvie Gittus, "À Calais, la frontière bunker avec l'Angleterre repousse les migrants vers la mer", *Le Monde* (3 février 2023).

¹⁸⁵ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 32.

¹⁸⁶ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 15.

¹⁸⁷ www.pilp.nu, *MiGreat and Breakthrough file complaint with Ombudsman: "Taking tents away from people in need outrageous"*, 2 février 2023.

¹⁸⁸ Voir Frontline Defenders, *Rejet de la plainte déposée contre l'organisation de défense des droits humains SOS Balkanroute et son fondateur Petar Rosandić* (21 juillet 2023) ; Azem Kurtic, "Critics of Bosnian Migrant Centre Win 'Austrian Guantanamo' Case", *BalkanInsight* (8 novembre 2023).

¹⁸⁹ Gabriela Sánchez, "El Premio Pulitzer Javier Bauluz, multado por la ley mordaza mientras fotografiaba la llegada de migrantes a Canarias", *elDiario.es* (13 juin 2022).

116. Dans la plupart des régions d'Europe, la société civile a également du mal à accéder aux structures fermées ou semi-fermées d'accueil ou de rétention de migrants. Cela s'explique parfois par la situation géographique de ces structures. Ainsi des ONG autrichiennes se sont-elles inquiétées de la tendance à « installer les centres d'accueil et de rétention avant éloignement dans des lieux très excentrés, loin des villes, réduisant les possibilités pour les ONG d'assurer un suivi régulier et d'apporter de l'aide et des conseils¹⁹⁰ ». Dans d'autres pays, les zones sont sécurisées et/ou réservées à certains partenaires des pouvoirs publics. En France, dans plusieurs zones frontalières avec l'Italie, des mesures administratives sont adoptées pour interdire aux acteurs de la société civile de se rendre là où les migrants sont retenus, et ce alors même que ces mesures sont régulièrement annulées par les juridictions administratives¹⁹¹. Ailleurs, les associations ne sont tout simplement pas les bienvenues dans la pratique. En Irlande par exemple, d'après l'Irish Refugee Council, « il est difficile de savoir si une personne qui s'est vue refuser l'entrée pouvait prétendre à une protection ou comptait demander l'asile » (et donc, si elle a fait ou non l'objet d'un refoulement). En effet, « les autorités ou ONG indépendantes ne peuvent actuellement pas accéder aux frontières aériennes ou terrestres pour surveiller la situation, et il ne semble pas prévu de leur ouvrir cet accès à l'avenir¹⁹² ».
117. En Hongrie, l'accès des ONG aux centres d'accueil de migrants est strictement contrôlé. Les pouvoirs publics ont mis fin aux accords de coopération conclus auparavant avec les groupes de citoyens qui suivaient la situation dans les centres fermés ou y apportaient une aide humanitaire ou des services pertinents¹⁹³. De plus, les avocats travaillant pour des ONG n'ont accès ni aux centres d'accueil ouverts, ni aux structures de rétention. Ils ne peuvent représenter des clients demandeurs d'asile que si ces derniers, en signant un formulaire spécifique à cet effet, communiquent à la Direction générale nationale de la police des étrangers leur souhait d'être représentés par un avocat en particulier. L'avocat peut alors rencontrer la personne, en présence de la police. Cette mesure limite drastiquement l'accès à l'assistance juridique¹⁹⁴.
118. Dans l'affaire *Szurovecz c. Hongrie*¹⁹⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le refus de laisser un journaliste accéder à un centre d'accueil de demandeurs d'asile pour y réaliser des entretiens violait son droit à la liberté d'expression. Les autorités hongroises lui avaient refusé l'accès à un centre d'accueil au prétexte de protéger les droits individuels, la vie privée et la sécurité des résidents du centre. Le journaliste s'était pourtant engagé à ne réaliser d'entretiens et à ne prendre de photos que si les personnes concernées l'y autorisaient.
119. La situation des ONG est similaire en Croatie, où la législation en vigueur autorise les visites d'ONG à condition qu'elles aient signé un accord de coopération et que chaque visiteur annonce sa venue selon les modalités prescrites. En pratique, seule la Croix-Rouge croate a signé un tel accord de coopération avec le ministère de l'Intérieur et peut donc se rendre dans les centres de rétention de migrants. Aucune autre organisation de la société civile ne peut y accéder à

¹⁹⁰ HCDH, *Report of mission to Austria focusing on the human rights of migrants, particularly in the context of return* (15 au 18 octobre 2018).

¹⁹¹ Asylum Information Database, *Country Report: France*, (2022) 29.

¹⁹² Irish Refugee Council, Asylum Information Database, *Country Report: Ireland*, (2022) 30.

¹⁹³ Comité Helsinki de Hongrie, Réponses au questionnaire (en possession du Conseil d'experts, mars 2024). Voir aussi Katalin Juhász, Gruša Matevžič et Zsolt Szekeres, Asylum Information Database (AIDA), *Country Report: Hungary* (2022) 71.

¹⁹⁴ Juhász, Matevžič et Szekeres, *ibid.*, 42.

¹⁹⁵ *Szurovecz c. Hongrie*, n° 15428/16, 8 octobre 2019.

intervalles réguliers¹⁹⁶. Concernant les centres d'accueil, en pratique, seuls la Croix-Rouge croate et Médecins du Monde peuvent y accéder régulièrement, tandis que d'autres représentants associatifs peuvent y être présents ponctuellement (par exemple pour assister aux audiences sur les demandes d'asile).

120. S'agissant de ses organisations partenaires en Grèce, BVMN a signalé que certains collectifs de défense des droits humains, comme PRAKSIS, qui aide les enfants du Centre fermé à accès contrôlé de Samos à bénéficier d'une assistance juridique, se sont vus totalement barrer l'accès aux camps où sont retenues les personnes exilées¹⁹⁷. MSF livre ces explications supplémentaires concernant la Grèce :

Avec des zones maritimes strictement fermées aux opérations de surveillance non assurées par les militaires ou les gardes-côtes, et les restrictions imposées depuis 2021 aux opérations civiles de recherche et de sauvetage, il s'est créé un vide de surveillance qui laisse se multiplier les cas de non-assistance, de refoulements et de violences. Le déploiement de moyens terrestres, maritimes et aériens de Frontex en mer Égée n'y change rien. La conséquence la plus immédiate en est la hausse du nombre de morts et de blessés dans des naufrages et la prolifération des actes de violence en mer¹⁹⁸.

121. Du fait des difficultés rencontrées par les ONG grecques pour s'inscrire sur le Registre des ONG autorisées à travailler avec les migrants et les réfugiés (voir plus loin, chapitre IV.3.4), et comme l'a relaté un témoin dans le cadre de l'étude du Conseil d'experts sur la stigmatisation des ONG,

les organisations qui ne sont pas inscrites sur le Registre, soit la grande majorité des organisations actives en Grèce, ne sont pas autorisées à intervenir dans les camps de réfugiés et les centres de rétention. Il faut noter que depuis la clôture du programme ESTIA II, fin 2022, tous les demandeurs d'asile qui étaient considérés comme vulnérables et hébergés dans des structures en ville ont été transférés dans des camps de réfugiés. Le résultat de ces deux mesures est qu'aujourd'hui, la majorité des demandeurs d'asile sont *de facto* retenus dans des infrastructures auxquelles les ONG n'ont pas accès. Les procédures d'asile se déroulent derrière des portes closes et à ce jour, des dizaines de camps de réfugiés en Grèce continentale sont de véritables trous noirs, où la situation en matière de droits humains ne fait l'objet d'aucun suivi¹⁹⁹.

122. En Italie, la rétention administrative des demandeurs d'asile est régie par l'article 7 du décret-loi n° 142/2015, concernant les conditions de rétention administrative des demandeurs d'asile, et par une réglementation administrative du 19 mai 2022 (« décret Lamorgese²⁰⁰ »). Le décret-loi énonce clairement que les représentants d'organisations de défense des droits humains ayant une expérience avérée, ainsi que d'autres organisations, devraient avoir accès aux centres, bien que des restrictions puissent être imposées pour des motifs de sécurité, d'ordre public ou de bonne administration des centres, à condition que l'accès ne soit pas totalement empêché. En pratique toutefois, d'après l'ONG ASGI, toutes les tentatives d'accès ou d'interventions de la part de la

¹⁹⁶ Défenseur des droits de République de Croatie, *Contribution to the Questionnaire on State Practice*, P.P.R.-2- 1 - II80I23 - s2 (1^{er} mars 2024).

¹⁹⁷ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 25.

¹⁹⁸ MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024), 37.

¹⁹⁹ Conseil d'experts, *Stigmatisation of non-governmental organisations in Europe*, CONF/EXP(2024)1, 20 mars 2024, par. 52.

²⁰⁰ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-06/direttiva_ministro_lamorgese_19.5.2022_accessibile.pdf.

société civile se heurtent à des refus²⁰¹. Beaucoup d'ONG ont adopté une stratégie de recours en justice pour tenter de faire valoir leur droit d'entrer dans les centres. Le 2 janvier 2023, le tribunal administratif régional pour la Lombardie, à Milan, a affirmé qu'une procédure devait être en place pour traiter de manière équitable et au cas par cas les demandes d'accès, sur la base de l'expérience des ONG concernées²⁰².

IV.3.4 Procédures vexatoires d'enregistrement des associations

123. Les associations et ONG qui travaillent auprès des réfugiés et des autres migrants en Europe se heurtent aussi à l'administration lorsqu'elles souhaitent déclarer officiellement leur existence. En Bosnie-Herzégovine, certaines indiquent avoir le plus grand mal à opérer dans la légalité, du fait d'exigences bureaucratiques de plus en plus pesantes, voire vexatoires. La nouvelle législation en matière d'enregistrement et de fiscalité est citée comme une difficulté majeure ; elle a contraint certaines ONG à fermer ou à quitter le pays²⁰³.
124. En 2018, la Hongrie a imposé une taxe spéciale (25 %) sur toute aide financière apportée à des activités de « soutien à l'immigration » menées en Hongrie ou au fonctionnement d'entités ayant leur siège en Hongrie et menant à bien de telles activités²⁰⁴. Cette taxe est due s'agissant de toute activité « visant directement ou indirectement à promouvoir l'immigration ». La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) ont conclu que cette taxe créait « une restriction inutile et disproportionnée à la liberté des associations de déterminer leurs objectifs et leurs activités », et s'analysait donc « en une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté d'expression des ONG, puisqu'elle limite leur capacité à se lancer dans des recherches, des activités éducatives et la défense d'une cause s'agissant de questions de débat public²⁰⁵ ». Cette taxe est encore en vigueur aujourd'hui.
125. Le Conseil d'experts a produit un avis sur la législation grecque affectant les ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux autres migrants²⁰⁶. Des réformes législatives adoptées en 2020 ont assorti de conditions supplémentaires, et beaucoup trop lourdes, l'enregistrement (et souvent le nouvel enregistrement, pour les entités qui s'étaient déjà déclarées conformément aux règles antérieures) et la certification des ONG et de leurs membres, personnels et bénévoles œuvrant dans le domaine de la protection internationale, de l'immigration et de l'intégration sociale en Grèce. Les entités qui n'ont pas réussi à s'enregistrer se voient interdire certaines activités. À l'époque de la publication de son avis, le Conseil d'expert affirmait :

Ces dispositions vont avoir un effet tétanisant sur les initiatives citoyennes, étant donné le grand nombre d'ONG qui n'iront probablement pas au bout de la procédure – parce que des motifs formels les rendront inéligibles à l'enregistrement ou à la certification, parce que les décideurs estimeront non remplis certains des critères pointilleux qui leur sont imposés, ou

²⁰¹ ASGI, *Input for the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (en possession du Conseil d'experts, 2024).

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 13.

²⁰⁴ Loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration (entrée en vigueur le 25 août 2018), article 253.

²⁰⁵ Commission de Venise/BIDDH, *Hongrie – Avis conjoint concernant l'article 253 de la Loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration*, Avis n° 941/2018 de la Commission de Venise et n° NGOHUN/336/2018 de l'OSCE/BIDDH, par. 78.

²⁰⁶ Conseil d'experts, *Opinion on the Compatibility with European Standards of Recent and Planned Amendments to the Greek Legislation on NGO Registration*, CONF/EXP(2020)4 (2 juillet 2020) et *Addendum*, CONF/EXP(2020)5 (23 novembre 2020).

parce qu'elles renonceront d'elles-mêmes devant une procédure trop lourde, pour ne pas divulguer les données personnelles demandées, ou par manque d'espoir de voir leur demande acceptée²⁰⁷.

126. Mary Lawlor, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les défenseurs des droits humains, a commenté ces critères d'enregistrement des ONG à la suite de sa visite en Grèce, en 2022. Dans son rapport, elle indique que les autorités compétentes ont « le pouvoir de refuser d'enregistrer des ONG pour des motifs vagues, arbitraires et ambigus, si bien que le processus d'enregistrement ne permet pas d'exclure des abus. La Rapporteuse spéciale a appris que le réexamen de la certification d'au moins une ONG, jusqu'ici dûment enregistrée, avait laissé l'ONG en question dans une extrême incertitude quant aux moyens à sa disposition pour continuer à fonctionner. Beaucoup de défenseurs des droits humains membres d'ONG qui travaillent sur les questions de migration et d'asile se sont dits préoccupés par les très longs délais de traitement de leurs demandes d'enregistrement²⁰⁸ ».
127. Cette situation a été remarquée par MSF, qui relève qu'« en Grèce, les associations, y compris MSF, doivent se soumettre à une procédure d'enregistrement obscure et complexe, et il est arrivé qu'une aide médicale d'urgence soit retardée par des barrages routiers assortis de longues vérifications²⁰⁹ ».
128. En 2023, l'ONG berlinoise Mare Liberum, qui surveillait la situation en matière de droits humains en mer Égée, a annoncé sa dissolution et son retrait de Grèce, citant parmi d'autres raisons « le sabotage, l'obstruction et la répression » dont elle a été victime, « les contrôles et remises en question répétés » de ses certificats d'enregistrement comme ONG et le refus arbitraire opposé par les autorités grecques à son inscription sur le Registre des ONG²¹⁰.
129. Dans son rapport sur la [stigmatisation des ONG](#), le Conseil d'experts a relayé les témoignages d'ONG grecques selon lesquels

lors de la première année d'existence du Registre (à compter de mai 2021), le nombre de refus d'inscription a été plus de deux fois plus élevé que celui des autorisations, et certaines ONG se sont même vues refuser l'inscription au prétexte qu'elles apportaient une assistance juridique à des personnes menacées d'expulsion, dans le respect des acquis de l'UE, ce que le ministère de l'Immigration et de l'Asile a néanmoins jugé d'emblée contraire à la législation grecque. D'autres ONG, dénoncées par des médias d'investigation comme des « coquilles vides », ont été rapidement approuvées et appelées à gérer des opérations importantes financées par l'UE, alors qu'elles ne remplissaient pas les critères d'enregistrement fixés par le gouvernement grec lui-même²¹¹.

130. D'autres ONG grecques venant en aide aux réfugiés et aux autres migrants ont indiqué au Conseil d'experts qu'il leur était pratiquement impossible de s'enregistrer. Boat Refugee Foundation, organisation ayant son siège aux Pays-Bas, a tenté sans succès à trois reprises d'enregistrer sa section en Grèce. Elle explique également qu'à Lesbos, un nombre considérable

²⁰⁷ Conseil d'experts, Avis précité, par. 107.

²⁰⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite en Grèce – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains*, Mary Lawlor, doc. ONU A/HRC/52/29/Add.1 (2 mars 2023), par. 52.

²⁰⁹ MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024), 39.

²¹⁰ <https://twitter.com/rspagean/status/1655891228762726400>; voir aussi ECRE, News (5 mai 2023).

²¹¹ Conseil d'experts, *Stigmatisation of non-governmental organisations in Europe*, CONF/EXP(2024)1, 20 mars 2024, par. 52.

d'organisations, y compris médicales, ont dû cesser leurs interventions ou ont été contraintes de quitter le Centre fermé à accès contrôlé en raison d'obligations d'enregistrement intenables²¹². Une autre ONG indique rencontrer des problèmes bancaires depuis que les autorités grecques ont refusé de l'inscrire sur le Registre des ONG (sa dernière demande a été rejetée pour de prétendues incohérences dans ses rapports financiers et ses audits, sans plus de détails, et le délai de 10 jours pourtant prévu par l'article 3.2 de la décision ministérielle commune n° 10616/2020 ne lui a pas été accordé) ; la banque de cette ONG a décidé de ne pas renouveler son agrément faute d'inscription sur ce registre, et a désactivé son compte bancaire. En outre, certaines ONG grecques ont été pénalisées pour ne pas avoir traduit leur site web en grec, alors que cette exigence n'a pas été appliquée aux ONG étrangères actives en Grèce. Un recours en annulation de la décision ministérielle commune portant création du Registre des ONG est en attente d'examen par le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative du pays²¹³.

131. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, pour être admise, toute ingérence dans le droit à la liberté d'association doit non seulement avoir une base en droit interne, mais aussi poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. Compte tenu de l'importance de la liberté d'association, seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté, lesquelles doivent être guidées par un « besoin social impérieux²¹⁴ ». Toute restriction de ce type doit également être proportionnée au but poursuivi. Par exemple, le refus d'enregistrer une association ou la dissolution forcée d'une association sont considérés par la Cour comme des mesures excessivement sévères ayant de lourdes conséquences. Dans de tels cas, la Cour a estimé qu'il appartenait aux gouvernements d'examiner si des mesures moins sévères pouvaient permettre d'atteindre les buts invoqués²¹⁵.
132. À Chypre, l'établissement et la composition des entités de la société civile sont régis par la loi de 2017 sur les associations, les fondations et d'autres questions connexes. En 2020, le Parlement a modifié cette loi. Les modifications ont donné aux ONG déjà déclarées un délai de deux mois pour communiquer certaines données à l'administration et conféré au ministère de l'Intérieur le pouvoir de retirer des ONG du Registre des associations, et donc de mettre fin à leurs activités. Le non-respect des nouvelles exigences entraîne l'ouverture d'une procédure en dissolution contre les ONG concernées. Pour avoir dépassé le délai, KISA (« Action pour le soutien, l'égalité et l'antiracisme »), l'une des associations phares de Chypre, active entre autres dans le soutien aux migrants, a été publiquement accusée de coopération avec des organisations terroristes, de corruption et de blanchiment d'argent. Le ministère de l'Intérieur a publié une liste d'associations à dissoudre sur laquelle elle figurait. Le 10 juin 2021, le tribunal administratif de Chypre a débouté KISA du recours qu'elle avait déposé contre son retrait du Registre général des associations. Bien que KISA ait déposé un nouveau recours et obtenu entre-temps un nouveau statut, celui d'organisation sans but lucratif, l'atmosphère de menaces et d'intimidations entretenue par le gouvernement – et en particulier par le ministère de l'Intérieur – entrave ses actions d'aide aux migrants et aux réfugiés²¹⁶.

²¹² Boat Refugee Foundation (correspondance en possession du Conseil d'experts).

²¹³ Communication d'un représentant d'une ONG grecque au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, mai 2024.

²¹⁴ *Costel Popa c. Roumanie*, n° 47558/10, 26 avril 2016.

²¹⁵ Voir *ibid.* Voir aussi *Adana Tayad c. Turquie*, n° 59835/10, 21 juillet 2020 ; *Association Rhino et autres c. Suisse*, n° 48848/07, 11 octobre 2011.

²¹⁶ International Service for Human Rights, *Cyprus must halt escalating harassment against KISA and safeguard civic space* (14 février 2024).

IV.3.5 Ciblage des employés et bénévoles étrangers via les permis de séjour ou de travail

133. Il arrive que les procédures d'autorisation de travail ou de séjour servent à gêner le travail des ONG ou d'autres réseaux de solidarité, par l'intermédiaire des bénévoles ou salariés étrangers qui leur prêtent main-forte²¹⁷. En Croatie par exemple, le BVMN signale qu'Omer Essa Mahdi, conjoint d'une employée de l'ONG Are you Syrious?, s'est vu retirer la protection internationale pour avoir refusé de devenir informateur pour l'Agence du renseignement et de la sécurité²¹⁸. En Bosnie-Herzégovine, la police a renforcé le contrôle de l'identité des membres d'ONG, si bien que trois bénévoles de Collective Aid ont été sommés de quitter le pays sous 14 jours, avec menace d'expulsion et d'interdiction de pénétrer sur le territoire national pendant au moins un an s'ils n'obtempéraient pas. De même, les contrôles policiers sur les lieux de distribution d'aide à Bihać, en Bosnie-Herzégovine, se sont soldés par la confiscation des passeports des bénévoles et une convocation au commissariat de police local²¹⁹.
134. Des bénévoles britanniques ont rencontré le même type de problème en France. PICUM indique par exemple qu'un jeune homme de 22 ans, ressortissant du Royaume-Uni, qui venait en aide aux migrants à Calais a vu son permis de séjour révoqué, avec obligation de quitter le territoire et interdiction de revenir en France pendant un an. Il a été arrêté et détenu pendant une courte durée, avant de quitter volontairement la France²²⁰.

IV.3.6 Difficultés d'accès aux financements

135. Le Comité des Ministres du CdE souligne que « [l]es ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques²²¹ ». Comme l'a rappelé l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, « [p]our exister et fonctionner efficacement, toute association, aussi petite soit-elle, doit pouvoir solliciter, utiliser et recevoir des ressources. La liberté d'association inclut non seulement la capacité pour des personnes ou des entités juridiques de constituer une association et d'y adhérer mais aussi celle de solliciter et de recevoir, de sources nationales, étrangères et internationales, et d'utiliser, des ressources humaines, matérielles et financières²²² ».
136. Le droit des associations à solliciter des ressources, inhérent à la liberté d'association, ne peut

²¹⁷ BVMN, *The Black Book of Pushbacks* (édition revue et augmentée, vol. IV, 2022), 31 ; BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice – December 2023 in the framework of the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (31 janvier 2024), 12. En janvier 2021, la police locale a déclaré que les bénévoles de l'ONG bosniaque Collective Aid n'étaient plus autorisés à intervenir car ils constituaient un « trouble à l'ordre public ». L'association Collective Aid a été sommée d'obtenir un permis de travail pour ses bénévoles alors qu'ils n'avaient que des titres de séjour temporaires, ce qui les empêchait justement, en vertu du droit national de l'époque, d'accéder à un permis de travail. En janvier 2021 également, trois bénévoles ont été emmenés dans les locaux des services de l'immigration alors qu'ils effectuaient leurs activités quotidiennes, ont été interrogés pendant plusieurs heures et se sont vus retirer leur passeport pendant tout un week-end.

²¹⁸ BVMN, *The Black Book of Pushbacks* (édition revue et augmentée, vol. IV, 2022), 30.

²¹⁹ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice – December 2023 in the framework of the study on restrictions to civil society space relating to the support of refugees and other migrants in the Council of Europe* (31 janvier 2024), 13.

²²⁰ PICUM, *More than 100 people criminalised for acting in solidarity with migrants in the EU in 2022* (2023) 7.

²²¹ Recommandation CM/Rec(2007)14, par. 50.

²²² Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (24 avril 2013), doc. ONU A/HRC/23/39, par. 8.

être limité que si sont réunies trois conditions :

- 1) la restriction est prévue par la loi (critère de légalité, qui comprend la prévisibilité et l'accessibilité) ;
- 2) elle poursuit au moins un but légitime (parmi ceux énoncés à l'article 11.2 CEDH : sécurité nationale ou sûreté publique, défense de l'ordre et prévention du crime, protection de la santé ou de la morale ou protection des droits et libertés d'autrui), et
- 3) elle est nécessaire dans une société démocratique pour atteindre le but poursuivi (critère de nécessité, qui comprend la proportionnalité).

137. Comme l'a indiqué la Commission de Venise,

Selon la Cour eur. DH, les pouvoirs publics doivent pouvoir démontrer que la mesure contestée est réellement susceptible d'atteindre les fins poursuivies et qu'elle est nécessaire, en plus des autres moyens déjà existants ; ils doivent tenir compte des effets cumulés de toutes les dispositions juridiques sur la liberté concernée et pouvoir montrer l'existence d'une proportionnalité entre les effets de la mesure et la liberté touchée²²³.

138. Outre les critères de légalité, de légitimité et de nécessité (dont la proportionnalité), les éventuelles limites à la liberté d'association, y compris à l'accès aux financements, doivent respecter le principe de non-discrimination. Aucune disposition législative ne doit criminaliser ou discréditer les activités de défense des droits humains au motif de l'origine géographique de leurs sources de financement²²⁴. Les restrictions aux possibilités de financement ne doivent pas servir de « prétexte pour contrôler les ONG ou pour restreindre leurs capacités d'accomplir leurs activités légitimes », en particulier la défense des droits humains²²⁵.

139. Les ONG de soutien aux réfugiés et aux autres migrants, lorsqu'elles n'arrivent pas à remplir les multiples conditions qui leur sont imposées en matière d'enregistrement ou de transmission de rapports, peuvent perdre l'accès à certains types de financements. Étant donné que des exigences administratives démesurées sont en elles-mêmes une restriction injustifiable à l'exercice de la liberté d'association, toute conséquence négative sur l'accès aux sources de financement constitue elle aussi une restriction injustifiable.

140. Comme l'a indiqué le Conseil d'experts dans son étude sur la stigmatisation des ONG,

Les ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ont du mal à accéder non seulement aux financements publics nationaux, mais aussi à ceux de l'UE. En effet, le gouvernement [grec] aurait fait pression sur la Commission européenne pour que ces fonds aillent en priorité à des organisations gouvernementales. De plus, ces ONG ont souffert d'une publicité négative qui s'est répercutée sur leur capacité à attirer des financements privés²²⁶.

141. Une autre personne interrogée pour cette étude observe la même évolution en Pologne : « Par

²²³ Commission de Venise, *Rapport sur le financement des associations*, CDL-AD(2019)002 (18 mars 2019), par. 9.

²²⁴ *Ibid.*, par. 122.

²²⁵ Commission de Venise, *Hongrie, Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger*, CDL-AD(2017)015 (20 juin 2017), par. 39 et 66.

²²⁶ Conseil d'experts, *Stigmatisation of non-governmental organisations in Europe*, CONF/EXP(2024)1, 20 mars 2024, par. 147.

le passé, beaucoup d'ONG venant en aide aux personnes demandeuses d'asile, réfugiées, migrantes et apatrides en Pologne ont bénéficié de fonds européens [...]. Mais en pratique, depuis 2016, leur accès aux financements a été volontairement restreint. Les fonds ont été de plus en plus orientés vers les seules autorités nationales, ou sont désormais répartis par l'intermédiaire des autorités que, précisément, les ONG surveillent (et critiquent, entre autres pour atteintes aux droits humains) depuis de nombreuses années²²⁷ ».

142. En 2017, la Hongrie a adopté une législation sur le financement des organisations citoyennes qui renforce les obligations de comptes rendus pour les organisations recevant de l'aide de l'étranger, au-delà d'un certain seuil²²⁸. La Commission de Venise du CdE a constaté que ces dispositions donnaient lieu à une ingérence inutile et disproportionnée dans les libertés d'association et d'expression et dans le droit à la vie privée, et enfreignaient l'interdiction de discrimination²²⁹. Dans l'arrêt *Commission européenne c. Hongrie* rendu en 2020 concernant cette loi, la CJUE a affirmé que ces dispositions étaient injustifiées et discriminatoires envers les organisations de la société civile et des entités qui les soutiennent. La Cour a dit que les mesures en question enfreignaient les règles en matière de circulation des capitaux. Nonobstant, tous les pouvoirs publics ont mis fin à l'ensemble des accords de coopération qui avaient été signés avec des organisations citoyennes concernant le suivi des centres fermés ou l'offre de services dans ces centres (services sociaux en prison, aide à la réinsertion, etc.²³⁰). Un an plus tard, après l'entrée en vigueur des mesures dites « Stop Soros », le fait de surveiller la situation en matière de droits humains à la frontière entre la Hongrie et la Serbie, où se produisent des refoulements (légalisés en 2016), est devenu une infraction pénale passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement.

IV.4 Harcèlement et propos xénophobes contre les ONG et les réseaux de solidarité

143. Plusieurs gouvernements pratiquent le dénigrement, le harcèlement et la stigmatisation à l'encontre des ONG et des collectifs solidaires qui viennent en aide aux réfugiés et aux autres migrants. Ces pratiques peuvent aller jusqu'à de véritables campagnes de harcèlement, qui s'accompagnent souvent de formes intrusives de surveillance, d'audits, de fouilles corporelles et de surveillance des activités en ligne²³¹. L'Italie, par exemple, a lancé une campagne médiatique visant à discréditer les associations qui sauvent des migrants en mer²³². En Lituanie, une avocate qui avait obtenu de la Cour européenne des droits de l'homme des mesures provisoires concernant cinq ressortissants afghans bloqués à la frontière avec le Bélarus a été accusée d'avoir menti à la Cour et d'être une provocatrice ; l'État lituanien n'a pas respecté les mesures provisoires²³³.
144. Au Royaume-Uni, Suella Braverman, ancienne ministre de l'Intérieur, a commenté par ces mots une décision de la Commission sur les *charities* :

²²⁷ *Ibid.*, par. 148.

²²⁸ Loi n° LXXVI de 2017 sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger.

²²⁹ Commission de Venise, *Hongrie, Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger*, CDL-AD(2017)015 (20 juin 2017), par. 68.

²³⁰ Comité Helsinki de Hongrie, *National authorities terminated cooperation agreements with the Hungarian Helsinki Committee*, <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/termination-of-agreements-summary.pdf>.

²³¹ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 23.

²³² Eugenio Cusumano et Flora Bell, "Guilt by association? The criminalisation of sea rescue NGOs in Italian media" (2021), 37(19) *J Ethnic & Migration Studies* 4285.

²³³ *Despite European court ruling, five Afghans remain stuck on border with Lithuania* (14 septembre 2021), LRT.lt.

Clairement, certaines associations caritatives et certains groupes de la société civile essaient de saper les efforts de lutte contre l'immigration illégale. [...] Ils forment un *establishment* dont le but est de favoriser au maximum l'immigration, sans aucun égard pour la volonté du peuple britannique. Ces prétendus « humanitaires » ne sont que des activistes, leurs motivations sont politiques. Ils veulent nous tromper. Mais les Britanniques ne se laisseront pas faire²³⁴.

145. On observe aussi ce type de tactique anti-ONG en Grèce. D'après BVMN, les ingérences directes dans le travail des ONG s'accompagnent souvent de « campagnes médiatiques de dénigrement et de diffamation, souvent à la suite de déclarations de hautes personnalités politiques. Ces campagnes alimentent le récit selon lequel l'immigration serait dangereuse, incitent à la haine, stigmatisent et déshumanisent les exilés, discréditent les personnes qui les soutiennent et l'ensemble des défenseurs des droits humains, et confèrent une légitimité aux menaces et aux agressions²³⁵ ». Lorsque la Türkiye a entrepris de recenser les refoulements illégaux pratiqués par la Grèce et leurs conséquences parfois fatales,

le gouvernement grec s'est mis à accuser les ONG, les militants et les journalistes qui couvraient les exactions commises par l'État dans le cadre de sa politique migratoire d'appartenir à une sorte de cinquième colonne turque, œuvrant à discréditer la Grèce²³⁶.

146. Les autorités grecques ont aussi sous-entendu que les ONG qui, au nom des survivants des refoulements, transmettaient au Comité des Ministres du CdE des communications dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, étaient en fait des passeurs²³⁷.

147. Comme relaté dans l'étude du Conseil d'experts sur la stigmatisation des ONG, du fait de ses prises de position en faveur des migrants refoulés,

en novembre 2022, l'organisation HR360 a été attaquée de plus belle par les autorités grecques et diabolisée pour avoir accepté des financements étrangers (destinés à être redistribués à d'autres associations). La situation financière personnelle de ses fondateurs a été mise sur la place publique. Le parquet a ouvert contre HR360 une enquête préliminaire qui, à ce jour, n'a débouché sur rien. Aucune information n'a filtré sur les résultats de l'enquête et aucune procédure pénale n'a été ouverte. HR360 se trouve actuellement dans une sorte de « zone grise », ce qui a de lourdes conséquences administratives et financières et affecte profondément le moral de son personnel²³⁸.

148. Des gouvernements ont également failli à leur devoir de protéger les associations, leurs employés et leurs bénévoles des attaques et menaces xénophobes de la part de groupes d'extrême-droite et d'autres éléments anti-immigration. En Grèce, des particuliers ont ainsi

²³⁴ Rory Poulter, "Acevo head criticises Home Secretary's 'irrelevant and politically motivated' comments", *Third Sector* (24 août 2023).

²³⁵ BVMN, *The Black Book of Pushbacks* (édition revue et augmentée, vol IV, 2022), 31.

²³⁶ Yasha Maccanico, "Pushbacks, migration policy and returns at the core of EU support for authoritarian regimes", *The Arrested Lawyer Initiative* (8 novembre 2022).

²³⁷ BVMN, *The Black Book of Pushbacks*, *Ibid.* Voir aussi Alkistis Agraftioti Chatzigianni et Kleio Nikolopoulou, *At Europe's Borders: Between Impunity and Criminalization* (Conseil grec pour les réfugiés, 2023), 42.

²³⁸ Conseil d'experts, *Stigmatisation of non-governmental organisations in Europe*, CONF/EXP(2024)1, 20 mars 2024, par. 38.

proféré des propos et menaces racistes et xénophobes ou recouru à la violence pour stopper les initiatives d'aide humanitaire lancées par des acteurs de la société civile. En mars 2020, un entrepôt utilisé par une ONG pour stocker des fournitures a été incendié. Le même mois, des individus masqués ont agressé des journalistes qui couvraient le sujet des droits des migrants et caillassé leur véhicule. L'inaction de l'État, pourtant censé protéger les associations et leur personnel, et l'absence d'enquête sur les faits et sur leurs auteurs alimentent un climat d'insécurité pour la société civile dans le pays et réduisent les possibilités d'engagement citoyen²³⁹.

149. La situation est similaire en Türkiye. Le racisme anti-migrants, en augmentation, s'est étendu aux associations qui leur viennent en aide. D'après les défenseurs des droits humains qui ont fourni des informations pour la présente étude, ces deux ou trois dernières années, les défenseurs des droits des migrants et des réfugiés ont été davantage attaqués par les groupes nationalistes que par l'État – mais l'État a profité du chaos pour fermer les yeux sur ces attaques²⁴⁰.
150. Autre illustration du même phénomène, en juillet 2022 en Serbie, quelqu'un s'est introduit dans l'entrepôt de l'ONG Collective Aid pour cracher sur les denrées alimentaires, affirmant que l'ONG fonctionnait dans l'illégalité. Le coordinateur des projets de l'organisation a signalé l'incident à la police ; par la suite, plusieurs incidents du même type se sont produits. Convoqué au commissariat pour y faire sa déposition, le coordinateur a été arrêté et son permis de conduire a été délibérément détruit, sous ses yeux. Aucune enquête n'a jamais été ouverte²⁴¹.
151. En Hongrie, les associations sont harcelées au quotidien par divers acteurs appartenant ou non aux pouvoirs publics²⁴². Des commentateurs pro-pouvoir et des individus appartenant à des « ONG » montées par le gouvernement usent régulièrement de termes inacceptables. Par exemple, les personnes qui travaillent pour le Comité Helsinki de Hongrie seraient « des criminels de guerre qu'on peut liquider sans procès²⁴³ ».

IV.5 Renvois sommaires

Tous les jours, nous les ramenons en Bosnie, sans procédure ni trace écrite. Tout le monde est traité de la même manière : femmes, enfants...

[...] Le responsable du poste [...] et les fonctionnaires de l'Unité administrative nous ordonnent de renvoyer tout le monde, sans remplir aucun formulaire, sans trace, de leur prendre leur argent, de confisquer leurs téléphones pour les briser, les jeter dans la rivière ou les garder pour nous, et de ramener de force les réfugiés en Bosnie.

[...] Nous renvoyons chaque jour entre une vingtaine et une cinquantaine de personnes. Quand ils ont été transférés depuis d'autres secteurs policiers, les gens sont épuisés, parfois ils ont été battus, et par-dessus ça, pendant la nuit, nous les ramenons de force en Bosnie²⁴⁴.

²³⁹ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 24.

²⁴⁰ Entretien, 21 février 2024.

²⁴¹ BVMN, *Contribution to the Questionnaire on State Practice* (31 janvier 2024), 33.

²⁴² Voir Comité Helsinki de Hongrie, *Five Years and Counting: Government Attacks against Civil Society 2018-2023* (20 juin 2023), <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/Attack-against-NGOs.pdf>.

²⁴³ Voir "War criminals to be liquidated freely without trial" - László Földi on the Helsinki Committee, 5 octobre 2017, mis à jour le 9 février 2021, <https://vastagbor.atlatszo.hu/2017/10/05/birosagi-eljaras-nelkul/>.

²⁴⁴ Lettre anonyme adressée à la Défenseuse des droits de République de Croatie. Voir l'article publié sur le site web de la Défenseuse, *No institutional reaction to alleged illegal police treatment of migrants*, 25 juillet 2019.

152. À l'approche de nombreuses frontières européennes, les réfugiés et les autres migrants se heurtent régulièrement à la pratique du *pushback*, terme qu'on peut traduire par « refoulement » ou « renvoi sommaire » et qui englobe « les différentes mesures prises par les États aboutissant à ce que les migrants, y compris demandeurs d'asile, soient sommairement ramenés dans le pays depuis lequel ils ont traversé ou tenté de traverser une frontière internationale, en dehors de tout accès à la protection internationale ou procédure d'asile, ou se voient privés d'une appréciation individuelle de leurs besoins en matière de protection, ce qui peut entraîner la violation du principe de non-refoulement²⁴⁵ ». Ces actes s'accompagnent souvent de violences physiques et de non-assistance à personne en danger.
153. Des refoulements sont signalés dans un nombre croissant de pays du CdE²⁴⁶, au point où l'on peut presque affirmer que le phénomène s'est banalisé. On recense des cas de refoulements et/ou de législation autorisant les refoulements dans plusieurs États membres du CdE dont l'Albanie²⁴⁷, l'Autriche²⁴⁸, la Bulgarie²⁴⁹, la Croatie²⁵⁰, Chypre²⁵¹, la France²⁵², l'Allemagne²⁵³, la

²⁴⁵ Katrien Luyten, *Addressing pushbacks at the EU's external border*, Briefing au Parlement européen, PE 738.191 (octobre 2022), 2.

²⁴⁶ Sur la situation globale, voir MSF, *Death, Despair and Destitution: The Human Costs of the EU's Migration Policies* (février 2024) ; Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Felipe González Morales, doc. ONU A/HRC/47/30 (12 mai 2021).

²⁴⁷ Euractiv, *UN warns pushbacks of migrants in Europe becoming normalised* (21 février 2022).

²⁴⁸ Arrêt du tribunal administratif régional de Styrie, LVwG 20.3-2725/2020-86 (1^{er} juillet 2021).

²⁴⁹ HRW, *Bulgaria: Migrants Brutally Pushed Back at Turkish Border: The EU Should Act to Stop Illegal and Dehumanizing Pushbacks* (26 mai 2022). En 2022 en Bulgarie, le nombre de cas de refoulements a été estimé à 9 897, soit 174 588 personnes refoulées au total [voir Comité Helsinki de Bulgarie, *Annual Report on Border Monitoring: Bulgaria* (2023) 8]. BVMN a relayé ce témoignage recueilli par Collective Aid concernant un refoulement de la Bulgarie vers la Türkiye : « Ils ont repoussé tout le monde dans la rivière, ils les ont forcés à se mettre à l'eau jusqu'à la poitrine, en sous-vêtements. Une fois sur l'autre rive, le groupe s'est caché dans les buissons, par peur d'être repéré par la police aux frontières turque et emmené en camp de rétention » (entretien, 21 janvier 2024). Voir aussi *D c. Bulgarie*, n° 29447/17, 20 juillet 2021.

²⁵⁰ Steffen Lüdke et Nicole Vögele, "They Were Beating Me Like Crazy": Video Documents Illegal Refugee Pushbacks in Croatia, *Spiegel International* (18 novembre 2020).

²⁵¹ CdE, Commissaire aux droits de l'homme, *Lettre au ministre de l'Intérieur de Chypre*, CommHR/DM/sf 014-2021 (10 mars 2021).

²⁵² MSF, *People on the move face violence and pushbacks at Italian-French border* (4 août 2023).

²⁵³ Pushback Alarm Austria, BVMN, Bayerischer Flüchtlingsrat, *NGOs Sound the Alarm: Evidence of Systematic Pushbacks Now Also at the German-Austrian Border* (30 mai 2023).

Grèce²⁵⁴, la Hongrie²⁵⁵, l'Italie²⁵⁶, la Lettonie et la Lituanie²⁵⁷, Malte²⁵⁸, la Macédoine du Nord²⁵⁹, la Pologne²⁶⁰, la Roumanie²⁶¹, la Serbie²⁶², l'Espagne²⁶³, la Suisse²⁶⁴, la Türkiye²⁶⁵ et le Royaume-Uni²⁶⁶. Certains refoulements sont facilités par des accords de réadmission informels²⁶⁷, tandis que d'autres sont le résultat de lois controversées sur l'état d'urgence ou de réactions au phénomène dit d'« instrumentalisation » (alors que ni l'état d'urgence, ni l'existence d'une pratique étatique consistant à « instrumentaliser » les frontières n'autorisent, en droit, à enfreindre le principe de non-refoulement²⁶⁸). Cette question sera examinée par la Grande

²⁵⁴ *Safi et autres c. Grèce*, n° 5418/15, 7 juillet 2022. Voir aussi Alkistis Agrafioti Chatzigianni et Kleio Nikolopoulou, "At Europe's Borders: Between Impunity and Criminalization" (Conseil grec pour les réfugiés, 2023) ; Lena Karamanidou et Bernd Kasperek, "From Exception to Extra-Legal Normality: Pushbacks and Racist State Violence Against People Crossing the Greek-Turkish Land Border", (2022) 11(1) *State Crime Journal* 12.

²⁵⁵ *S.S. et autres c. Hongrie*, n° 56417/19, 12 octobre 2023.

²⁵⁶ ASGI, Asylum Information Database (AIDA), *Country Report: Italy*, "Access to the territory and push backs" (31 mai 2023), (<https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>).

²⁵⁷ Human Rights Monitoring Institute (HRMI), *Litigation concerning the pushback policy of migrants and the restrictions of their liberty implemented in the Republic of Lithuania* (12 mars 2024), <https://hrmi.lt/en/litigation-concerning-the-pushback-policy-of-migrants-and-the-restrictions-of-their-liberty-implemented-in-the-republic-of-lithuania/#:~:text=According%20to%20the%20applicant%2C%20these,procedures%20and%20the%20legal%20norms.>

²⁵⁸ Aditus Foundation, Asylum Information Database, *Country Report: Malta* (2022), 22-29.

²⁵⁹ Katy Fallon et Lorenzo Tondo, "Videos show migrants stripped of clothing in freezing temperatures at Serbian border", *The Guardian* (22 février 2024) ; Statewatch, "Foreign agents and violence against migrants at the Greek-Macedonian border" (8 juin 2021). Voir aussi la partie « En fait » de l'arrêt *A.A. et autres c. Macédoine du Nord*, n° 55798/16, 55808/16, 55817/16, 55820/16 et 55823/16, 5 avril 2022, qui décrit l'expulsion sommaire de plus de 1 500 réfugiés et autres migrants de la Macédoine du Nord vers la Grèce. Il faut noter, toutefois, que la Cour rend les requérants responsables de leur sort : « Ce sont en fait les requérants qui, profitant de l'effet de masse, se sont eux-mêmes mis en danger en participant à l'entrée illégale sur le territoire macédonien, le 14 mars 2016. [...] L'absence de décision individuelle d'éloignement peut être attribuée au fait que les requérants, si tant est qu'ils aient souhaité faire valoir leurs droits en vertu de la Convention, n'ont pas fait usage des procédures d'entrée légale en Macédoine du Nord » (paragraphe 123).

²⁶⁰ *M.K. et autres c. Pologne*, n° 40503/17, 23 juillet 2020.

²⁶¹ Comité de l'ONU contre la torture, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Roumanie*, doc. ONU CAT/C/ROU/CO/3 (23 août 2023), par. 23.

²⁶² Protecting Rights at Borders, *Pushbacks at Europe's Borders: A Continuously Ignored Crisis* (janvier 2024), 10-11.

²⁶³ Voir les observations sur le risque réel de refoulement dans le rapport de Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite en Espagne du 21 au 25 novembre 2022, CommHR(2023)9 (13 avril 2023), par. 116-129.

²⁶⁴ Asylex, Réponses au questionnaire (en possession du Conseil d'experts, décembre 2023).

²⁶⁵ Karolína Augustová, *The Border Landscape in Eastern Turkey after the Taliban's Takeover of Afghanistan*, Istanbul Policy Center (septembre 2021) ; Human Rights Watch, "No One Asked Me Why I Left Afghanistan": Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey (2022).

²⁶⁶ La loi sur l'immigration illégale, 2023 c. 37, oblige le ministère de l'Intérieur à renvoyer toutes les personnes (sauf les mineurs non accompagnés) qui arrivent par des modalités irrégulières au Royaume-Uni, ce qui englobe les personnes arrivant en canots pneumatiques ou tout autre moyen de transport, soit dans leur pays d'origine, soit vers un pays tiers considéré comme sûr, comme le Rwanda. Les demandes d'asile déposées par ces personnes doivent être déclarées irrecevables. Bien que cette loi n'ait pas encore été appliquée, elle va probablement aboutir à des expulsions sommaires et à d'autres formes de refoulement.

²⁶⁷ Voir par ex. Asylum Information Database, *Country Report: Austria* (2022), 22 (sur l'accord informel de réadmission entre l'Autriche et la Slovaquie).

²⁶⁸ Le 10 août 2021, la Lettonie a instauré l'état d'urgence dans quatre territoires administratifs le long de sa frontière avec le Bélarus, à travers une loi relative à la situation d'urgence et à l'état d'exception (*Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli*). Cet état d'urgence autorise les gardes-frontières lettons à renvoyer au Bélarus des ressortissants de pays tiers ayant franchi la frontière en situation irrégulière, sans évaluation individuelle de leurs besoins de protection. La loi a été modifiée en avril 2022 pour permettre le dépôt de demandes d'asile au centre de rétention pour migrants de Daugavpils et aux points de franchissement de la frontière, mais en aucun autre endroit le long de la frontière avec le Bélarus. Voir Rapporteuse

Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *C.O.C.G. et autres c. Lituanie*²⁶⁹. Des allégations de refoulement ont aussi été formulées contre l'Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes (Frontex), qui a pris part à des opérations de retour conjointes, bien que les efforts pour amener Frontex à rendre des comptes aient échoué devant l'argument – controversé – selon lequel que l'Agence ne jouerait aucun rôle formel dans les décisions d'expulsion. Dans l'affaire portée contre Frontex devant la CJUE, le Tribunal a jugé que la responsabilité d'examen des demandes d'asile revenait exclusivement à la Grèce et que le rôle de Frontex se cantonnait à un appui technique, si bien que tout préjudice lié aux expulsions ne pouvait être reproché qu'à la Grèce²⁷⁰.

154. Les renvois sommaires sont interdits de longue date en vertu du principe de non-refoulement, inscrit dans le droit des réfugiés et dans le droit international en matière de droits humains²⁷¹. En 2022, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur l'affaire *Safi et autres c. Grèce*, concernant le naufrage d'un bateau de pêche en mer Égée avec à son bord 27 ressortissants afghans, syriens et palestiniens qui cherchaient à se rendre de Türkiye en Grèce ; ce naufrage avait entraîné la mort de 11 personnes²⁷². Les survivants expliquaient que le bateau avait coulé pendant que les gardes-côtes tentaient de le remorquer pour le ramener dans les eaux turques. Les autorités grecques faisaient valoir que les gardes-côtes remorquaient le bateau vers l'île de Farmakonisi. La Cour a conclu à une violation procédurale de l'article 2 (droit à la vie), car l'enquête officielle sur les circonstances du naufrage présentait des lacunes et car l'État avait manqué à son obligation de faire tout ce qu'on pouvait raisonnablement attendre pour protéger les passagers. La Cour a également constaté une violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) en raison des humiliations infligées aux survivants à leur arrivée sur l'île.
155. Dans l'affaire communiquée *H.M.M. et autres c. Lettonie*²⁷³, qui porte sur les événements survenus à la frontière entre la Lettonie et le Bélarus à compter du 10 août 2021, les requérants indiquent avoir franchi la frontière entre le Bélarus et la Lettonie le 10 août 2021 et avoir été repoussés par les gardes-frontières lettons sans enregistrement de leur demande d'asile. Les autorités biélorusses ne les ayant pas réadmis dans le pays, ils sont restés bloqués pendant deux semaines dans la forêt le long de la frontière. Pour finir, 11 de ces personnes ont été autorisées à revenir en Lettonie, où elles ont été placées dans une tente à la frontière et, pour certaines, battues par les autorités avant d'être renvoyées au Bélarus. Le même cycle s'est reproduit jusqu'à ce que certains requérants acceptent, sous la contrainte, d'être renvoyés en Irak.

spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains et autres experts de l'ONU, *Communication to the Government of Latvia on 2 March 2023*, publiée le 8 mai 2023, <https://srdefenders.org/latvia-alleged-undue-use-of-criminal-proceedings-against-human-rights-defenders-ieva-raubisko-and-egils-grasmanis-joint-communication/>. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme du CdE, *Lettre à M. Māris Kučinskis*, ministre de l'Intérieur de Lettonie, CommHR/DM/sf 004-2023 (27 January 2023) ; HCR, *UNHCR observations on the Order of the Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia on the Declaration of Emergency Situation* (n° 518) (13 octobre 2021).

²⁶⁹ *C.O.C.G. et autres c. Lituanie*, n° 17764/22, communiqué de presse CEDH 094 (2024), 17 avril 2024, *La Grande Chambre saisie d'une affaire relative aux allégations de ressortissants cubains selon lesquelles ils auraient été « refoulés » de la Lituanie vers le Bélarus*.

²⁷⁰ Voir *WS et autres c. Frontex*, affaire T-600/21 (CJEU, 6 septembre 2023), par. 64. Un recours contre l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne est en attente à l'heure où nous écrivons.

²⁷¹ *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012.

²⁷² *Safi et autres c. Grèce*, n° 5418/15, 7 juillet 2022.

²⁷³ *H.M.M. et autres c. Lettonie*, n° 42165/21, affaire communiquée, 3 mai 2022.

156. Des quasi-refoulements ont aussi été signalés dans des pays comme l'Espagne. En effet, le gouvernement a décidé de traiter certaines parties de son territoire (les enclaves de Ceuta et Melilla) comme si elles étaient marocaines. Dans cette logique, les autorités espagnoles repoussent les personnes qui tentent d'entrer dans ces enclaves, estimant que leur sort ne relève pas de leur juridiction. La sémantique des opérations aux frontières a donc été détournée pour légitimer (via une forme d'externalisation) ce qui est en fait, pour l'essentiel, des refoulements et/ou des expulsions, selon le contexte²⁷⁴. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants s'est dit gravement préoccupé par

« les obstacles que l'Espagne a imposés, en pratique, à l'accès à l'asile, compte tenu de la création de zones d'exception à la frontière [...] », et par le fait que les migrants présents dans la zone « ne peuvent pas accéder en Espagne dans la pratique²⁷⁵ ».

157. Ces stratégies de dissuasion étant contraires aux obligations des États en vertu des droits humains ou du droit des réfugiés, les États concernés souhaitent qu'elles se déroulent loin des regards. Ils prennent donc des mesures contre les ONG et les initiatives de solidarité qui tentent de surveiller et signaler les événements et de venir en aide aux protagonistes, et contre les médias associatifs et indépendants qui s'efforcent de couvrir ces événements, pour leur compliquer à la fois l'accès aux frontières et le travail dans les zones frontalières. Cette répression est particulièrement vive dans les zones frontalières sécurisées, principal théâtre des expulsions sommaires. C'est ainsi que les régions boisées limitrophes du Bélarus sont devenues dangereuses pour les associations polonaises, lettones et lituaniennes. Il en va de même dans d'autres zones près de frontières terrestres où les refoulements sont monnaie courante, ainsi que pour certaines zones maritimes. Bien que quelques cas de refoulement aient été contestés en justice, les ONG locales éprouvent des difficultés à aider les personnes refoulées à dénoncer le traitement qui leur a été réservé car souvent, le contact est rompu : le vol et la destruction d'objets, dont les téléphones, font partie de la routine pendant les refoulements. En outre, beaucoup de migrants gardent l'espoir d'atteindre leur destination et ne veulent pas « compromettre leurs chances en portant plainte pour atteinte à leurs droits²⁷⁶ ».

IV.6 Politiques d'externalisation

158. Beaucoup d'États et d'entités en Europe, dont l'Union européenne, des États membres de l'UE et des États membres du CdE hors UE, ont mis en place des politiques d'externalisation des frontières pour empêcher les réfugiés et les autres migrants de se rendre en Europe par des moyens irréguliers. Ces politiques englobent des accords et des contributions financières directes et, dans certains cas, en nature (mise à disposition de personnel répressif, d'infrastructures et de matériel de surveillance). Elles peuvent aussi prévoir la construction de structures de rétention dans d'autres États, pour qu'ils puissent se charger de la gestion des frontières et des migrations hors du territoire du pays de destination et ainsi empêcher les arrivées non souhaitées et éventuellement, selon les cas, « refouler en amont » (*pull back*) les réfugiés et autres migrants indésirables.

²⁷⁴ Il faut noter que certains des accords extraterritoriaux mis en avant par l'Espagne ont été rejetés par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans *N.D. et N.T. c. Espagne (GC)*, n° 8675/15, 8697/15, 13 février 2020, par. 104-111.

²⁷⁵ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Felipe González Morales, doc. ONU A/HRC/47/30 (12 mai 2021), par. 71.

²⁷⁶ Entretien avec des défenseurs turcs des droits humains, février 2024.

159. Des accords ont ainsi été mis en œuvre avec des États hors CdE tels que l'Égypte²⁷⁷, le Liban²⁷⁸, la Libye²⁷⁹, le Maroc²⁸⁰, le Niger²⁸¹ et la Tunisie²⁸², avec pour effet, aux yeux de certains observateurs, d'asseoir la légitimité de régimes autoritaires et de rendre encore plus puissants des services de sécurité et de police déjà connus pour leurs méthodes dures²⁸³. Ces accords ne prévoient aucun mécanisme pour veiller au respect des droits humains dans les pays partenaires²⁸⁴. La signature et la mise en œuvre de tels accords sapent à bien des égards, dans les pays concernés, les efforts déployés depuis des années par des groupes de la société civile pour appeler leur gouvernement à mieux protéger les droits fondamentaux. Certaines organisations de la société civile des pays concernés ont travaillé avec des réseaux solidaires des migrants. C'est le cas en Tunisie avec Alarm Phone, ligne téléphonique d'urgence pour les personnes en détresse en mer : les organisations concernées ont collecté de nombreux témoignages, photos et vidéos mettant en évidence des comportements violents des autorités tunisiennes lors de leurs opérations d'interception en mer²⁸⁵. Mais ces accords ont aussi réduit les activités à la portée des ONG dans les pays hors CdE. Certaines organisations proches du gouvernement se voient officiellement chargées d'aider à mettre en œuvre les politiques de l'accord, tandis que les acteurs de la société civile plus indépendants n'obtiennent jamais les autorisations nécessaires²⁸⁶.
160. L'accord bilatéral signé en 2020 entre Chypre et le Liban a posé un cadre autorisant les autorités libanaises à intercepter et renvoyer les personnes qui tentent de gagner Chypre depuis le Liban. En 2024, on apprenait que Chypre cherchait à faire advenir un accord du même type entre le Liban et l'UE²⁸⁷. Depuis que l'Italie et la Libye ont conclu un accord pour délimiter une zone de recherche et sauvetage libyenne, accord qui a coïncidé avec le désengagement de l'UE et de ses États membres des opérations de sauvetage en Méditerranée, des réfugiés et d'autres migrants vulnérables ont été interceptés et renvoyés en Libye, c'est-à-dire dans des centres où ils sont emprisonnés arbitrairement et exposés à la torture et à des traitements cruels, inhumains et dégradants, dans des conditions d'enfermement inhumaines²⁸⁸. Comme l'a rappelé la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Hirsi Jamaa*, l'Italie aurait

²⁷⁷ Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic of Egypt and the EU, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en.

²⁷⁸ Nadine Talaat et William Christou, "Pushing back against Cyprus pushbacks: From a dinghy in Lebanon to EU court", *The New Arab* (1^{er} août 2022).

²⁷⁹ Traduction anglaise non officielle disponible ici : https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf.

²⁸⁰ On trouvera ici un aperçu des partenariats : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-03/EU_support_migration_morocco.pdf.

²⁸¹ L'accord avec le Niger a été abrogé par la junte militaire en novembre 2023. Voir France 24, *Niger : pourquoi l'abrogation de la loi anti-passeurs de migrants inquiète l'Union européenne* (1^{er} décembre 2023).

²⁸² Paolo Cuttitta, "Non-governmental/civil society organisations and the European Union – externalisation of migration management in Tunisia and Egypt" (2020), 26(7) *Population, Space and Place* 1.

²⁸³ Khaled Tabbabi, *Le mémorandum entre la Tunisie et l'Union Européenne : vers un renforcement de la dépendance, de l'autoritarisme et de L'Europe forteresse ?* (ECRE Working Paper 20, 2023), 6.

²⁸⁴ Voir par ex. Commission européenne, Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie (16 juillet 2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887.

²⁸⁵ Tabbabi, 8.

²⁸⁶ Tabbabi, *ibid*, 9.

²⁸⁷ Nektaria Stamouli, "Cyprus demands Lebanon control migrant flows", *Politico* (4 avril 2024).

²⁸⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport de la Mission indépendante d'établissement des faits sur la Libye*, doc. ONU A/HRC/52/83 (3 mars 2023), par. 41.

dû savoir (à l'époque, en 2009) que la situation en Libye ne pouvait être considérée comme sûre, et a donc violé le principe de non-refoulement en renvoyant des migrants interceptés en haute mer dans un pays qu'ils avaient fui²⁸⁹.

161. Bien que la situation en Libye ait beaucoup évolué depuis 2009 – le pays était alors dirigé par Mouammar Kadhafi –, il ne fait guère de doute qu'elle n'est toujours pas sûre. L'UE et plusieurs de ses États membres continuent de déléguer l'assistance aux embarcations en détresse en mer, alors qu'ils savent que les personnes ramenées en Libye seront placées dans des centres de détention où elles subiront probablement de graves atteintes à leurs droits. En mai 2020, les autorités maltaises ont également conclu un accord avec la Libye, dans le but de créer à Tripoli et à La Valette des centres de coordination des « opérations de lutte contre l'immigration illégale²⁹⁰ ».
162. Les politiques d'externalisation menées par l'UE et ses États membres passent aussi par des accords, assortis de moyens financiers, avec des États du CdE non membres de l'UE comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie, l'Ukraine et la Türkiye²⁹¹. Le précurseur en est peut-être la déclaration UE-Türkiye de 2016²⁹², par laquelle la Türkiye s'engageait à accepter, moyennant le versement de milliards d'euros par l'UE, le retour forcé de tous les migrants arrivant depuis ses côtes sur les îles grecques (en postulant que la Türkiye était un pays d'asile sûr). En conséquence, la Grèce a appliqué aux migrants arrivant sur ses îles des restrictions géographiques qui les ont piégés dans des *hotspots* surpeuplés, sans accès aux services de première nécessité, le but étant de pouvoir plus facilement les renvoyer en Türkiye. Sur un autre registre, mais relevant de la même catégorie, on peut citer l'accord entre la France et le Royaume-Uni (traité du Touquet, 2003), qui autorisait les « contrôles nationaux juxtaposés », c'est-à-dire habilitait chaque État à effectuer des contrôles frontaliers sur le territoire de l'autre dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord²⁹³.
163. Il arrive que des stratégies d'externalisation soient imposées par un seul État. Aux termes de la législation hongroise par exemple, pour pouvoir entrer en Hongrie, les personnes apatrides ou ressortissantes de certains pays tiers présentes sur le territoire de la Hongrie ou à ses frontières doivent avoir déjà déposé une déclaration d'intention auprès d'une ambassade hongroise située en Serbie ou en Ukraine et s'être vues délivrer un document de voyage. La CJUE a jugé que la législation hongroise était contraire à l'objectif d'assurer un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi d'une protection internationale et bafouait le droit de demander une

²⁸⁹ *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme du CdE, *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Application No. 21660/18 S.S. and others v. Italy*, CommDH(2019)29 (15 novembre 2019), <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-app/168098dd4d>.

²⁹⁰ *Memorandum of Understanding Between the Government of National Accord of the State of Libya and The Government of The Republic of Malta in the Field of Combatting Illegal Immigration* (28 mai 2024), <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/jun/malta-libya-mou-immigration.pdf>.

²⁹¹ Voir par ex. Commission européenne, *EU Action Plan on the Western Balkans* (5 décembre 2022).

²⁹² Déclaration UE-Türkiye du 18 mars 2016.

²⁹³ Traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays (Le Touquet, 4 février 2003, entré en vigueur le 1^{er} février 2004). Voir aussi Melanie Gower, *Irregular migration: A timeline of UK– French cooperation*, House of Commons Research Briefing, n° 9681 (22 mars 2023).

protection internationale en Hongrie²⁹⁴.

164. En vertu d'autres types d'accords d'externalisation, les personnes qui arrivent sont censées être transférées vers des pays tiers chargés de traiter leur demande d'asile pour le compte de l'État de destination ou de subvenir, à la place de l'État de destination, aux besoins de ces personnes en matière de protection ou d'aide humanitaire. Plusieurs méthodes sont employées pour cela, par exemple abaisser le seuil permettant de classer un pays de transit ou autre comme « sûr » et/ou fortement réduire le niveau de protection requis dans le pays tiers pour qu'il soit classé comme sûr, et/ou définir de façon très souple, en autorisant leur définition au niveau national, les liens requis entre la personne et ce pays (bien que des critères de liens subsistent²⁹⁵). Cette démarche s'accompagne parfois de mesures, douteuses sur le plan juridique, permettant de présumer que des personnes n'ont pas droit à une protection dans l'État de destination sans avoir examiné individuellement leur demande, soit du fait de l'itinéraire qu'elles ont emprunté pour parvenir à destination, soit parce qu'elles sont passées par un pays soi-disant « sûr ». L'accord conclu par le Royaume-Uni avec le Rwanda, quoiqu'extérieur à l'UE, obéit à ce schéma ; de même de l'accord conclu entre l'Italie et l'Albanie, relatif au transfert des migrants secourus en mer dans les eaux territoriales italiennes vers l'Albanie, pour placement dans des centres de rétention financés par l'Italie pendant que les autorités italiennes examinent leur demande d'asile²⁹⁶, et de la législation adoptée en 2021 au Danemark, qui pourrait autoriser le transfert de réfugiés arrivés au Danemark dans des centres pour demandeurs d'asile hors Europe²⁹⁷.
165. Ces accords, ainsi que l'approche d'externalisation adoptée par l'UE et par ses États membres, sont décriés par les organisations de défense des droits humains. Rasmus Alenius Boserup, directeur exécutif d'EuroMed Rights, a évoqué auprès de CIVICUS le récent partenariat UE-Égypte, qui prévoit le versement à l'Égypte de 7,4 milliards d'euros de prêts et subventions²⁹⁸. Il s'inquiète non seulement de son impact probable sur les droits des réfugiés et des migrants, mais aussi de la légitimation d'un régime répressif par l'UE, qui risque de délégitimer par contrecoup l'ensemble de l'espace civique.

²⁹⁴ *Commission c. Hongrie (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile)*, affaire C-823/21 (23 juin 2023). Voir aussi, *Ilias et Ahmed c. Hongrie (GC)*, n° 47287/15, 21 novembre 2019, par. 163 (sur l'absence de prise en compte complète du caractère sûr d'un pays comme la Serbie).

²⁹⁵ Catherine Woollard, *All Pact-up and ready to go: EU asylum law reforms* (ECRE, 16 février 2024).

²⁹⁶ L'Italie et l'Albanie ont conclu en 2023 un accord bilatéral, entériné par le Parlement albanais le 22 février 2024 : l'Albanie s'engage à héberger chaque année jusqu'à 36 000 migrants « interceptés » par les autorités italiennes en Méditerranée. Une fois à terre, les migrants seraient automatiquement placés dans des centres de rétention financés par l'Italie, sans possibilité de quitter ces centres pendant une durée pouvant atteindre 18 mois. Voir Llazar Semini, *Albanian Parliament approves controversial deal to hold migrants for Italy*, AP (22 février 2024). Voir aussi Sergio Carrera, Giuseppe Campesi et Davide Colombi, *The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management: A Worst Practice in Migration and Asylum Policies* (CEPS, 2023). Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme du CdE, *Déclaration : « L'accord entre l'Italie et l'Albanie confirme l'inquiétante tendance européenne à externaliser les procédures d'asile »* (13 novembre 2023).

²⁹⁷ Le 3 juin 2021 ont été adoptées des modifications à la loi danoise sur les étrangers, prévoyant d'externaliser la gestion des visas. Pour que les nouvelles dispositions s'appliquent, il faut que le Danemark signe un accord formel avec un pays tiers. Le Danemark étudiait jusqu'alors la possibilité d'envoyer au Rwanda les personnes se présentant au Danemark pour demander l'asile, pour examen de leurs demandes d'asile et de protection et, éventuellement, une installation au Rwanda. Il semble désormais appeler de ses vœux la création de centres d'accueil hors Europe, en coopération avec l'UE ou plusieurs autres pays. Le Comité de l'ONU contre la torture, dans ses *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Danemark*, s'est dit « préoccupé par les lois adoptées par l'État partie qui servent de fondement à sa politique d'externalisation des procédures d'asile et par les plans connexes relatifs au traitement des demandes d'asile au Rwanda. » (Comité de l'ONU contre la torture, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique sur le Danemark*, doc. ONU CAT/C/DNK/CO/8 (8 décembre 2023), par. 14]. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme du CdE, *Report Following Her Visit to Denmark from 30 May to 2 June 2023*, CommHR(2023)38 (25 octobre 2023), par. 14-18.

²⁹⁸ CIVICUS, *EU-EGYPT DEAL: 'The EU is losing its credibility as a value-driven ally to civil society'* (28 avril 2024).

166. Le « deux poids, deux mesures » appliqué par les institutions et les États européens en matière de défense des droits humains, selon que les personnes concernées viennent d'Europe ou d'ailleurs, n'est pas sans effet sur le monde associatif. D'après M. Boserup, « en donnant la priorité à une approche sécuritaire et en pactisant avec des dirigeants autoritaires pour renforcer ses frontières, [l'Union européenne] a douché les espoirs des militants, des défenseurs des droits humains et des journalistes qui ont déjà payé très cher leurs efforts pour conserver une société civile active ». Le partenariat entre l'UE et la Tunisie inspire les mêmes réflexions à Amnesty International : « Dans un contexte d'escalade de la violence et des atteintes commises par les autorités tunisiennes à l'encontre des migrant·e·s d'Afrique subsaharienne, cette décision indique qu'aucune leçon n'a été tirée des accords similaires précédents. Aussi l'UE se rend-elle complice des souffrances qui en découleront inévitablement²⁹⁹ ».

V. PRINCIPAUX CONSTATS

167. Partout en Europe, les attaques contre les actions citoyennes se sont accentuées. Face à un défi immense (et que les États échouent à relever), celui d'adopter des procédures humaines et sûres pour couvrir les besoins humanitaires et répondre aux demandes de protection des personnes qui y ont droit, les ONG et réseaux de solidarité qui soutiennent les réfugiés et les autres migrants se voient mis à l'écart, criminalisés, diabolisés, entravés. Les itinéraires de migration deviennent de ce fait de plus en plus dangereux et entraînent, sans doute, une forte augmentation du nombre de décès évitables.
168. Ces constats corroborent largement l'étude initiale du Conseil d'experts, parue en 2019, sur l'usage du droit pénal pour freiner l'action des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux autres migrants. Ils confirment aussi les conclusions de l'étude du Conseil d'experts sur la stigmatisation des ONG en Europe.
169. Certains types d'acteurs du monde associatif subissent des attaques particulièrement virulentes. Ce sont les organisations qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage en mer, les réseaux de simples citoyens qui apportent une aide élémentaire le long de la frontière avec le Bélarus et sur les principaux points de passage des frontières terrestres dans les Balkans occidentaux, les collectifs qui assurent des services essentiels dans des zones densément peuplées comme Calais, la frontière franco-italienne, les *hotspots* sur les îles grecques et en Italie. Les représentants de réseaux de solidarité qui sont eux-mêmes migrants sont encore plus stigmatisés que les autres.
170. Les attaques contre les ONG et les actions citoyennes sont très variées : réglementations très dures assorties de lourdes amendes, dénigrement public, entraves à l'accès aux lieux où se trouvent les réfugiés et les autres migrants, refus d'enregistrement comme ONG, critères administratifs d'enregistrement comme ONG quasi-impossibles à remplir, poursuites-bâillons, entraves à l'accès aux financements publics. Ces mesures ont été adoptées aussi bien par des parlements, via l'adoption de nouvelles lois ou la modification de lois existantes, que par l'exécutif, via des décrets d'urgence ou la mise en place de nouveaux cadres réglementaires. Les garde-fous juridiques se sont avérés largement impuissants ; en effet, pendant le long délai avant qu'une instance rende une décision – le plus souvent favorable à l'ONG –, les navires et autres équipements sont saisis, les personnes accusées sont placées en détention préventive,

²⁹⁹ Amnesty International, *UE/Tunisie. L'accord sur les migrations rend l'UE complice des violations des droits infligées à des demandeurs-euses d'asile, migrant·e·s et réfugié·e·s* (17 juillet 2023).

les bénévoles étrangers expulsés, ou des restrictions administratives empêchent l'ONG de fonctionner dans l'attente de la décision de justice. En outre, beaucoup de gouvernements manient une rhétorique raciste et xénophobe qui alimente la violence à l'encontre de toutes les personnes exilées et des collectifs citoyens qui leur viennent en aide.

171. Il est très frappant d'observer que ni les gouvernements, ni les institutions européennes n'ont engagé de dialogue digne de ce nom avec la société civile sur les mesures nécessaires, en pratique, pour offrir à tous les intéressés des solutions valables et respectueuses du droit et de leurs droits. Au lieu de se rapprocher des initiatives citoyennes, les accords d'externalisation négociés par des pays européens et par l'Union européenne sapent le travail de défense des droits humains et de la démocratie entrepris par des acteurs de la société civile dans les pays « partenaires ». On est loin, très loin de l'« approche multipartite et de partenariat » et de l'« approche mobilisant l'ensemble de la société » respectivement prônées par le Pacte mondial sur les réfugiés et par le Pacte mondial sur les migrations.
172. Plus frappant encore : face aux attaques, les ONG et les réseaux de solidarité ne baissent pas les bras. En première ligne, des collectifs solidaires continuent d'agir pour assurer des services essentiels et offrir une aide humanitaire extrêmement précieuse. Des citoyennes et des citoyens, dans toute leur diversité, restent vigilants, racontent, dénoncent, militent, vont en justice. Leurs actions méritent tout le respect et tout le soutien possibles.