



ÉTUDE SUR LES RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE QUI SOUTIENNENT LES RÉFUGIÉS ET LES AUTRES MIGRANTS DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Questionnaire sur la pratique des États – décembre 2023

Conférence des OING du Conseil de l'Europe – Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG
[<https://www.coe.int/fr/web/ingo/expert-council>]

Contact : Carla Ferstman, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG
[cf16045@essex.ac.uk]

Veuillez envoyer vos réponses et toute autre information à cf16045@essex.ac.uk pour le 31 janvier 2024 au plus tard.

Contexte

Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG prépare actuellement une étude thématique sur la restriction de l'espace dévolu à la société civile, et plus précisément sur les restrictions imposées aux ONG qui soutiennent les réfugiés et les autres migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Cette étude fait suite à une étude du Conseil d'experts publiée en 2019¹.

Les informations qui auront été recueillies sur les pratiques seront évaluées à la lumière des normes européennes applicables en matière de liberté d'association et de droits des ONG. L'impact sur les droits des réfugiés et des autres migrants sera également pris en compte dans le cadre de l'étude.

Nous souhaitons réunir des contributions apportées par une grande diversité de personnes, de groupes de la société civile et d'acteurs étatiques de toute l'Europe. Nous sommes particulièrement intéressés par les informations que pourront donner les États membres du Conseil de l'Europe et les institutions publiques, notamment les commissions des droits humains, les institutions de médiation, les parlementaires et les fonctionnaires des secteurs concernés (justice, affaires intérieures et sécurité, et santé et protection sociale). Nous souhaitons aussi recueillir les témoignages d'ONG et de réseaux de solidarité, y compris de groupes de solidarité créés par des communautés de réfugiés ou de migrants. De plus, nous espérons recevoir des informations de la part d'organisations intergouvernementales (comme le HCR et l'OIM et, au niveau régional, l'Union européenne et l'OSCE), ainsi que d'avocats, de professionnels de santé, de travailleurs sociaux, d'éducateurs, de journalistes et d'autres personnes qui collaborent avec le secteur associatif pour venir en aide aux réfugiés et aux autres migrants.

¹ Étude sur l'utilisation du droit pénal pour restreindre le travail des ONG soutenant les réfugiés et les autres migrants (CONF/EXP(2019)1, décembre 2019). En anglais : « [Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States](#) ».

Consignes pour les personnes qui donneront des informations

Nous cherchons à recueillir des informations auprès de sources très diverses, au moyen des questions ci-dessous. Nous encourageons tous ceux qui disposent d'informations à les communiquer, afin que le rapport puisse bénéficier du plus grand nombre possible de contributions.

Nous sommes bien conscients que les questions ne sont pas toutes pertinentes pour chaque État membre et que chaque personne qui répondra au questionnaire n'aura pas les réponses à toutes les questions. Nous vous encourageons cependant à répondre à toutes les questions qui s'appliquent à votre situation et qui relèvent de votre domaine de compétence.

Si vous faites référence à des documents officiels (lois, projets de loi, rapports parlementaires ou jurisprudence), merci d'intégrer dans vos réponses des liens vers ces textes.

1. Coordonnées

Veuillez préciser votre nom, votre titre et votre affiliation, ainsi que vos coordonnées [adresse électronique, numéro de téléphone, adresse postale, autre]. Veuillez indiquer si vous souhaitez que les informations que vous fournissez ou vos données personnelles restent confidentielles. Veuillez aussi indiquer si vous acceptez que nous vous recontactions pour des informations complémentaires.

2. Cadre juridique [lois en vigueur et en préparation et réformes de la législation existante ; débats parlementaires sur la législation] et, le cas échéant, jurisprudence.

Nous souhaitons examiner toute la législation primaire pertinente ainsi que les lois qui sont en discussion ou en préparation, et toute la jurisprudence pertinente, concernant les restrictions de l'espace de la société civile imposées aux ONG qui soutiennent les migrants et les réfugiés.

- Lois nationales relatives à la lutte contre la traite des êtres humains et contre le trafic illicite de migrants [veuillez fournir le texte de toute loi nationale qui érige en infraction pénale l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers].

- Lois régissant le fonctionnement des organisations non gouvernementales [veuillez expliquer en particulier quelles lois s'appliquent aux ONG qui travaillent avec des migrants ou des réfugiés et à quelles conséquences s'expose une ONG qui agit d'une manière contraire aux lois ou politiques nationales].

- Critères servant à déterminer si un comportement particulier (action ou omission) doit être érigé en infraction pénale. - Par exemple, dans certains pays, le droit pénal n'est utilisé pour réguler le comportement que si aucun autre moyen de contrôle, moins rigoureux, n'est possible. Ce critère est-il énoncé quelque part ? Dans l'affirmative, où ? Figure-t-il dans la Constitution ? A-t-il fait l'objet de litiges ou de débats parlementaires ? Ce critère est-il défini clairement ?

- Droit pénal (Code pénal, Code de procédure pénale)

i) De manière générale, y a-t-il une loi interdisant d'apporter une aide humanitaire aux migrants ? ii) Plus particulièrement, cette loi s'applique-t-elle au personnel de l'organisation et/ou à l'organisation elle-même ? Dans l'affirmative, comment ? iii) Quelles peines s'appliquent aux personnes (ou aux organisations) reconnues coupables ? iv) Techniquement, le droit interne prévoit-il la possibilité

d'engager des poursuites contre une organisation ? v) Dans quelle mesure la législation érige-t-elle en infractions pénales les actes de xénophobie/violence dirigés contre des ONG soutenant les migrants ?

- Législation relative à la sécurité nationale (lois concernant la sûreté publique, l'état d'urgence, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée) qui est appliquée à la situation des réfugiés et des autres migrants et qui peut avoir un impact sur l'espace dévolu à la société civile en interdisant aux ONG l'accès à certains lieux, en les empêchant de faire des déclarations publiques ou de manifester en lien avec des questions concernant les migrants, en les empêchant de mener certaines activités ou en soumettant l'exercice de certaines activités à un régime de permis spéciaux.

- Droit administratif ou cadres réglementaires – Des dispositions de droit administratif ou des règlements (dispositions relatives à la santé et à la sécurité, règles de protection, etc.) ont-ils été utilisés pour obliger des ONG à cesser d'apporter une aide ou un soutien à des migrants ou à des réfugiés, pour entraver ce travail des ONG ou pour empêcher des ONG de faire ce travail ? Dans l'affirmative, de quelles manières ?

- Droit des migrations et des réfugiés - On a l'impression que toute application du droit pénal aux personnes ou organisations qui aident les migrants et/ou les réfugiés découle du fait que les migrants/réfugiés sont considérés comme des délinquants. Comment la loi traite-t-elle les personnes qui franchissent la frontière sans avoir obtenu de permis au préalable ? Par exemple, une personne qui pénètre sur le territoire national sans permis est-elle considérée comme un entrant « illégal » ? Si un particulier ou une organisation vient en aide à cet entrant illégal, cela constitue-t-il une complicité au sens du droit pénal ?

- Liberté d'association et d'expression - Dans quelle mesure le droit national protège-t-il les particuliers et les organisations qui expriment leur soutien aux migrants et aux réfugiés ou qui s'associent ou se réunissent pour discuter de ce sujet, par exemple ? Comment cette protection interagit-elle avec l'application du droit pénal ?

- Secret et liberté d'information - Dans quelle mesure les ONG ont-elles accès aux données relatives aux politiques et pratiques gouvernementales concernant les migrants et les réfugiés ?

- Droit de la mer (concerne les États côtiers et les États dont les navires opèrent en haute mer) – Comment les dispositions du droit de la mer sont-elles intégrées dans la législation nationale ? Comment l'obligation de porter secours aux personnes en détresse se traduit-elle dans la législation nationale ? Comment ces dispositions interagissent-elles avec les lois relatives à la lutte contre la traite des êtres humains et contre le trafic illicite de migrants et avec le droit des réfugiés ?

3. Cas concrets

Veillez fournir des informations sur des cas, ou des types de cas, dont vous avez connaissance et qui illustrent les difficultés rencontrées par les ONG venant en aide aux réfugiés et aux autres migrants.

Ci-dessous figurent quelques exemples (la liste n'est pas exhaustive).

i. Application du droit pénal aux ONG, à leurs salariés et à leurs bénévoles

Veillez donner des informations notamment sur les points suivants : le contexte, les chefs d'accusation, et les circonstances dans lesquelles des accusations ont été portées contre le salarié, le bénévole ou l'ONG. Au stade de l'instruction, que s'est-il passé ? Quelqu'un a-t-il été détenu ? Pendant combien de temps ? Des biens, des équipements ou des données ont-ils été saisis ou détruits ? Questions de procédure liées à la manière dont l'affaire a été traitée. Issue de l'affaire – la décision de justice ; la condamnation et/ou la peine/l'amende/la sanction. Impact à court terme sur les migrants qui recevaient de l'aide, sur les personnes accusées (qui peuvent être des membres du personnel permanent de l'ONG ou, plus souvent, des bénévoles ou des titulaires de contrats temporaires dont les droits en matière d'emploi et les autres protections accordées par l'ONG sont très limités) et sur les organisations. Impact à plus long terme sur les personnes concernées et sur les ONG.

Veillez aussi indiquer si l'application du droit pénal est brandie comme une menace ou si des poursuites pénales sont effectivement engagées régulièrement. Si le recours au droit pénal n'est pas qu'une menace, sous quelles formes se traduit-il (saisie, arrêt forcé du travail, intervention de policiers armés lors des opérations de recherche et de sauvetage, climat général d'hostilité, etc.) ?

Veillez rendre compte des poursuites pénales engagées contre des membres de la société civile (particuliers) ; des poursuites pénales engagées contre les organisations elles-mêmes ; des procédures administratives ou autres qui ont été ouvertes contre des organisations et qui remplaçaient ou suivaient des procédures pénales.

ii. Restrictions réglementaires imposées aux ONG

Veillez donner des informations sur, entre autres, l'application de toute règle ou réglementation spéciale mise en place pour surveiller, limiter, contrôler ou restreindre les activités des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux autres migrants. Par exemple, les ONG travaillant avec des migrants et des réfugiés rencontrent-elles des difficultés particulières pour se faire enregistrer dans le pays ? Des demandes de permis de travail ou de visa pour des travailleurs étrangers sont-elles refusées ? Des restrictions sont-elles apportées aux possibilités, pour les ONG, de recevoir des fonds et de se rendre dans certains lieux (par exemple, les centres d'accueil, les « hotspots », les centres de rétention pour migrants, les zones frontalières et les ports) ? Les ONG ont-elles besoin de permis spécifiques pour travailler ? Sont-elles régulièrement soumises à des amendes ? Leur matériel est-il saisi ou confisqué ?

iii. Cas de harcèlement par des acteurs étatiques ou non étatiques et autres actes commis par des groupes d'autodéfense contre des ONG qui viennent en aide aux migrants (discours violents, actes de violence, vandalisme, menaces, etc.)

Veillez donner des informations sur les cas connus de harcèlement ou d'attaques commises par des groupes d'autodéfense (agressions verbales ou physiques, destruction de biens, menaces) contre des ONG ou contre des réseaux de solidarité soutenant les réfugiés et les migrants. Comment les autorités compétentes ont-elles réagi ? Quelles mesures les autorités ont-elles prises pour préserver la capacité de la société civile à travailler et pour qu'elle puisse se sentir en sécurité ? Les actes ont-ils été sanctionnés ? Ont-ils été considérés comme des infractions pénales ? Comme des nuisances ?

iv. Restrictions particulières imposées aux ONG qui rendent compte des refoulements aux frontières (maritimes et terrestres) ou qui viennent en aide aux personnes refoulées

Veillez donner des informations sur des cas dans lesquels des ONG ou des groupes de solidarité ont été empêchés de rendre compte de mesures de recours à la force prises par les autorités pour empêcher des réfugiés ou d'autres migrants d'entrer sur le territoire ou pour les refouler à la frontière sans avoir examiné au préalable leur situation personnelle et leur demande d'entrée, ou ont été empêchés de venir en aide à ces personnes.

v. Restrictions imposées aux ONG qui rendent compte de politiques gouvernementales ou intergouvernementales d'« externalisation des migrations » ou qui viennent en aide aux personnes soumises à ces politiques

Veillez donner des informations sur des cas dans lesquels des ONG ou des groupes de solidarité ont été empêchés de rendre compte de la situation de réfugiés ou d'autres migrants soumis aux « politiques d'externalisation » menées par des États ou des organisations intergouvernementales, ou ont été empêchés de venir en aide à ces personnes. Les « politiques d'externalisation » consistent à empêcher des réfugiés ou d'autres migrants d'entrer sur le territoire d'un pays (ou d'un ensemble de pays) de destination ou à rendre leur présence illégale sans que le bien-fondé de leurs demandes de protection ait été examiné au cas par cas. Ces politiques sont mises en œuvre au moyen d'accords de coopération conclus avec des pays de transit (comme la Turquie, la Tunisie, la Libye ou le Maroc).

vi. Couverture médiatique, rapports d'OIG ou d'ONG, gouvernements/parlements

Veillez insérer des liens vers des articles de presse, vers des rapports d'organisations intergouvernementales et d'ONG, et vers des déclarations et des rapports gouvernementaux.

6. Informations complémentaires ?

Veillez ajouter des informations qui présentent un intérêt pour cette étude et qui ne figurent pas déjà ci-dessus.

Veillez nous faire part de vos réflexions sur la situation dans votre pays et sur la ou les raisons des restrictions imposées à l'espace de la société civile. Quelles mesures recommanderiez-vous de prendre pour régler les problèmes sous-jacents ?

Merci d'avoir pris le temps de répondre au questionnaire !!