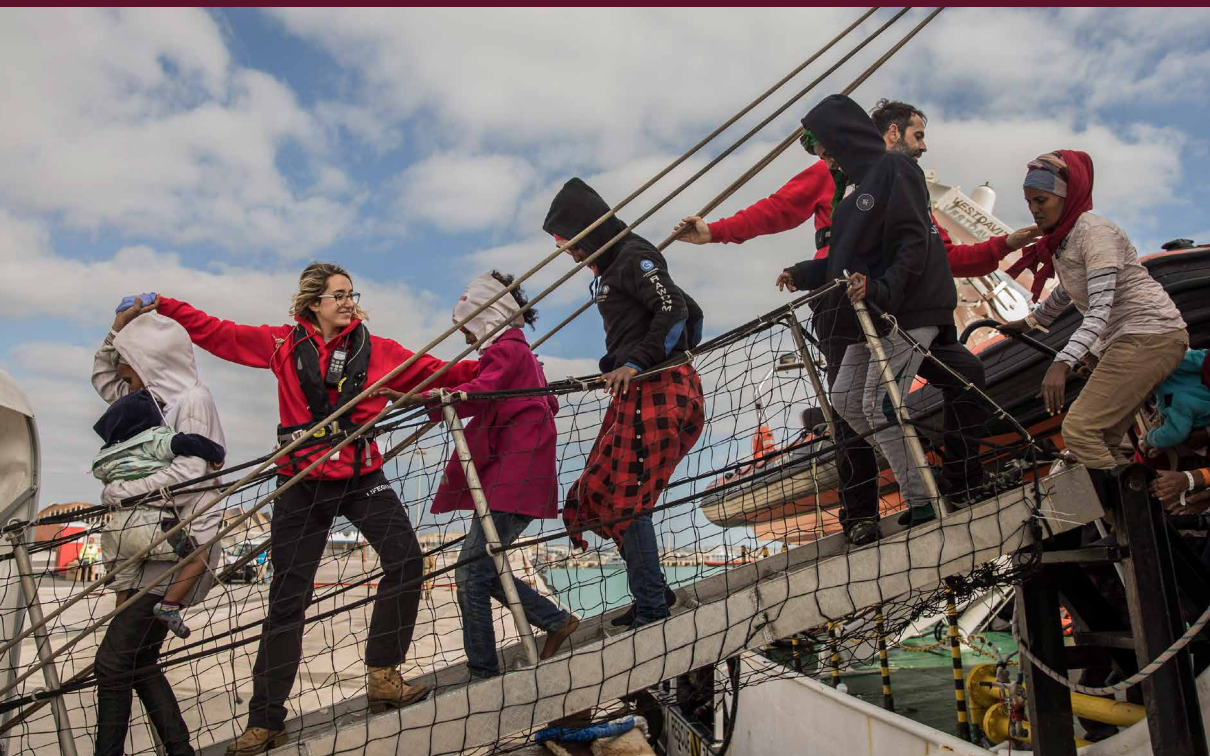


# Protéger les défenseurs

## Mettre fin à la répression des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en Europe



Recommandation



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Protéger les défenseurs  
Mettre fin à la répression des défenseurs des  
droits humains qui aident les réfugiés,  
les demandeurs d'asile et  
les migrants en Europe

Recommandation  
par la Commissaire aux droits de l'homme  
du Conseil de l'Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document doit être adressée à la Direction de la Communication ([publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme ([commissioner@coe.int](mailto:commissioner@coe.int)).

Cette recommandation est disponible sur le site Internet du Commissaire :  
[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

Photo de couverture :  
Des travailleurs humanitaires de l'ONG espagnole Open Arms aident des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants à débarquer d'un navire de sauvetage, le 19 janvier 2018 dans le port de Pozzallo, en Sicile, en Italie. @Santi Palacios

# Contenu

---

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
Chapitre 1	
<b>Faits nouveaux contribuant à une répression accrue des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants</b>	<b>11</b>
1.1 Manque de reconnaissance des obligations des États membres envers les défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants	11
1.2 Régression générale du respect des droits humains dans les politiques d'asile et de migration	12
1.3 L'impact d'une rhétorique hostile	14
1.4 Menaces et violences	15
1.5 Application, aux défenseurs des droits humains, des lois sur le trafic illicite de migrants et sur l'aide à l'entrée, au transit et/ou au séjour irréguliers	17
1.6 Autres formes de répression judiciaire ou administrative	19
1.7 Manque de consultation et d'engagement constructif avec les défenseurs des droits humains	21
1.8 Restrictions d'accès à des lieux, à des personnes et à des informations	22
1.9 Surveillance des défenseurs des droits humains	23
1.10 Problèmes liés au financement et à la transparence financière	24
Chapitre 2	
<b>Conséquences de la répression des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants</b>	<b>27</b>
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>29</b>
<b>Notes de fin</b>	<b>33</b>



# Introduction

---

Les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à protéger la société civile, y compris les défenseurs des droits humains, qui peuvent être définis au sens large comme des individus, des groupes et des associations qui œuvrent pour la protection des droits humains ou contribuent à éliminer les violations de ces droits<sup>1</sup>. La *Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités* appelle spécifiquement les États membres :

*« à créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer librement des activités, légalement et conformément aux standards internationaux, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales, sans restrictions qui ne soient autorisées par la Convention européenne des Droits de l'Homme »<sup>2</sup>.*

La Déclaration appelle aussi les États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures efficaces pour protéger, promouvoir et respecter les défenseurs des droits humains et pour assurer le respect de leurs activités plus généralement, ainsi que pour empêcher les attaques et le harcèlement dont ils sont victimes, à prévoir des recours efficaces en cas de violation de leurs droits, à veiller à ce qu'ils puissent exercer leur liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression, et à leur garantir un accès effectif aux mécanismes de protection<sup>3</sup>.

Pourtant, les défenseurs des droits humains sont confrontés à d'importants défis dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Ce qui est particulièrement inquiétant à cet égard, est la tendance croissante à harceler et à intimider, et à considérer comme des délinquants, les personnes et les groupes qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants (y compris ceux qui sont en situation irrégulière). Cette tendance ressort clairement des travaux que la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a menés, au cours de son mandat de six ans, sur les aspects des politiques d'asile et de migration des États membres qui touchent aux

droits humains. Ce problème a été signalé, par exemple, lors de la table ronde organisée par le bureau de la Commissaire sur la situation des défenseurs des droits humains en temps de crise<sup>4</sup> ; la Commissaire l'a aussi traité dans le cadre de ses activités thématiques, consacrées notamment à la protection des droits et de la vie des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en Méditerranée, et à la prévention des refoulements aux frontières de l'Europe<sup>5</sup>. Elle a pris position publiquement contre les attaques visant des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs qui portent assistance aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants et a averti des risques de telles pratiques à maintes occasions<sup>6</sup>, y compris en lien avec des situations spécifiques dans les États membres. La répression des défenseurs des droits humains figurait ainsi parmi les questions examinées par la Commissaire lors de ses visites en Hongrie, à Malte, au Royaume-Uni et en Italie, et lors de sa visite d'urgence à la frontière entre la Pologne et le Bélarus<sup>7</sup>. En outre, la Commissaire a dialogué par écrit avec les États membres sur les restrictions aux activités des défenseurs des droits humains, notamment dans des lettres qu'elle a adressées à des responsables politiques de Chypre, d'Allemagne, de Grèce, d'Italie, de Lettonie et de Malte<sup>8</sup> ; elle a aussi fait plusieurs déclarations publiques sur ce problème, en lien avec la situation en Hongrie, en Grèce, en Lituanie et en Pologne, par exemple<sup>9</sup>. Enfin, la Commissaire a évoqué les difficultés rencontrées par les défenseurs des droits humains lorsqu'elle a présenté, au titre de la tierce intervention, des observations à la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires relatives à des questions migratoires concernant la Croatie, l'Italie et la Pologne<sup>10</sup>.

Le nombre de fois où la Commissaire s'est sentie obligée d'intervenir montre à quel point s'est développée la tendance à restreindre les activités des défenseurs des droits humains qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants. La gravité de la situation est confirmée par les préoccupations qu'ont exprimées à plusieurs reprises d'autres organes du Conseil de l'Europe, l'Union européenne (UE), l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres organisations internationales, ainsi que des acteurs de la société civile et des universitaires, qui ont tous constaté de nombreux cas avérés d'entrave aux activités de défense des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, partout en Europe<sup>11</sup>.

Le présent document vise à attirer l'attention des États membres du Conseil de l'Europe sur la nécessité d'agir pour inverser la tendance néfaste à la répression des défenseurs des droits humains qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants. Il n'a pas pour but d'analyser des situations nationales spécifiques ou des cas individuels de défenseurs des droits humains déjà traités par la Commissaire. Il entend plutôt donner une vue d'ensemble des principales évolutions et des



politiques qui contribuent à cette répression en Europe et proposer des moyens d'améliorer la situation. Pour ce faire, le document s'appuie sur les interventions susmentionnées de la Commissaire et sur ses fréquentes rencontres avec des défenseurs des droits humains, lors de ses visites dans les États membres et à d'autres occasions, notamment lors de ses tables rondes. Afin de compléter ces informations, des consultations en ligne avec des défenseurs des droits humains et d'autres acteurs de la société civile ont été organisées dans le cadre de la rédaction du document<sup>12</sup>. Bien que le document se concentre principalement sur les défenseurs des droits humains, nombre des problèmes qu'il décrit ont également un impact sur des personnes qui ne relèvent pas strictement de cette catégorie mais qui entrent en contact avec des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, dans le cadre de leur travail ou à titre occasionnel, et dont les droits humains pourraient également être mis en péril par des mesures répressives.



## Chapitre 1

# **Faits nouveaux contribuant à une répression accrue des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants**

---

### **1.1 Manque de reconnaissance des obligations des États membres envers les défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants**

L'aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants est trop rarement abordée par les États membres du Conseil de l'Europe sous l'angle des droits humains. Les autorités omettent souvent de reconnaître, dans leurs lois, leurs politiques et leurs pratiques, que de nombreuses formes d'assistance visent à promouvoir la protection des droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, ou à contribuer à l'élimination des violations de ces droits, et relèvent donc de la défense des droits humains. Parmi ces formes d'assistance figurent les opérations de recherche et de sauvetage en mer, qui ont un impact direct sur la protection du droit à la vie. De manière analogue, l'aide humanitaire, y compris la fourniture de nourriture, d'eau, de vêtements ou d'un abri, protège également le droit à la vie et à la dignité humaine et contribue à garantir la jouissance des droits sociaux et économiques fondamentaux. Aider une personne à accéder aux procédures légales, y compris à une procédure d'asile, et lui donner des conseils d'expert et une aide juridique constituent des activités clairement liées à la garantie du droit d'accès à la justice. Contester des pratiques ou des politiques gouvernementales qui ne respectent pas les droits humains,

au moyen de procédures contentieuses ou d'activités de plaidoyer, par exemple, c'est aussi défendre les droits. De même, les activités visant à garantir la transparence et la responsabilité en matière de politiques d'asile et de migration, comme le suivi et l'établissement de rapports, sont cruciales pour le respect des droits humains. À cet égard, le travail des journalistes et des autres personnes qui attirent l'attention du public sur les violations des droits humains doit également être reconnu comme un élément clé de la défense des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Cette liste n'est pas exhaustive. Nombre d'activités différentes peuvent en effet servir à la protection et à la promotion des droits humains de ces groupes. Il est donc essentiel que, conformément à leurs engagements explicites en la matière, les États membres du Conseil de l'Europe respectent les droits de quiconque s'engage dans des activités de protection et de promotion des droits humains.

Cela ne signifie pas que les obligations des États membres s'appliquent uniquement aux individus et aux groupes appartenant à la catégorie des défenseurs des droits humains. Quiconque s'engage auprès des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ou s'occupe de questions les concernant, de quelque manière que ce soit, sous l'égide d'une organisation ou à titre individuel, devrait bénéficier de la protection de la loi et ne devrait faire l'objet ni de poursuites inutiles, ni de harcèlement judiciaire, ni d'autres formes de harcèlement.

## **1.2 Régression générale du respect des droits humains dans les politiques d'asile et de migration**

La tendance actuelle à la répression des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants coïncide avec ce que la Commissaire a identifié comme des politiques d'asile et de migration de plus en plus restrictives et de moins en moins conformes aux droits humains en Europe<sup>13</sup>. Ces politiques se caractérisent souvent par l'accent mis sur la prévention des arrivées irrégulières, sur la restriction de l'accès aux procédures d'asile et sur l'externalisation des responsabilités des États membres, déléguées à des pays tiers. Elles sont également marquées par l'abandon de personnes aux frontières ou en détresse en mer, par des refoulements et des violences aux frontières, par des obstacles pratiques et juridiques à l'accès aux procédures d'asile, par le recours généralisé à la détention, par des restrictions à l'accès aux soins, au logement et à d'autres besoins essentiels, destinées à décourager les séjours irréguliers, ainsi que par le profilage ethnique et des pratiques discriminatoires lors de l'application des lois migratoires. La criminalisation de l'entrée et du

séjour irréguliers - y compris des activités considérées comme une aide à l'entrée et au séjour irréguliers - est devenue un outil essentiel pour traiter les questions migratoires. En outre, ces dernières années, les États membres appliquent à ces questions une approche de plus en plus sécuritaire, qui se traduit par la construction de clôtures et l'utilisation de barbelés, par le déploiement de personnel ou d'équipement militaires dans les zones frontalières et par une surveillance accrue. Ces obstacles physiques privent les demandeurs d'asile de la possibilité de demander une protection et du droit à une procédure d'asile équitable et efficace. L'approche sécuritaire est encore renforcée par ce qui est souvent appelé l'« instrumentalisation » des flux de demandeurs d'asile et de migrants par des pays tiers, qui conduit certains gouvernements à voir dans l'arrivée de migrants une stratégie relevant d'une forme de « guerre hybride ». Tous ces obstacles n'empêchent pourtant pas les personnes d'émigrer et de rechercher une protection. Souvent, les politiques mises en place ne font que les obliger à emprunter des itinéraires plus longs et plus dangereux.

Cette approche crée aussi un environnement extrêmement difficile pour les défenseurs des droits humains. Ceux qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants peuvent être considérés par les États comme un obstacle à la mise en œuvre de politiques d'asile et de migration axées sur la dissuasion et la sécurité, et peuvent donc être confrontés à l'hostilité. Le recul des droits humains, qui fait souvent partie intégrante des politiques des États dans ce domaine, donne aussi lieu à des mesures visant explicitement ou implicitement ceux qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants à accéder à leurs droits et à les exercer.

De plus, à mesure que le champ d'application des mesures restrictives s'élargit, un nombre croissant de personnes qui interagissent avec les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants sont touchées. Outre les ONG, les militants, les avocats et les journalistes, des organismes indépendants agissant en tant que défenseurs des droits humains, tels que les institutions nationales des droits humains (INDH), peuvent également faire l'objet d'une réaction négative de la part des autorités pour avoir abordé des questions relatives à l'asile et à la migration<sup>14</sup>. Il faut ajouter que des individus ou des groupes qui, normalement, ne seraient pas considérés - ou ne se considéreraient pas - comme des défenseurs des droits humains, tels que les enseignants, les prestataires de soins médicaux ou de services sociaux, les pompiers, les clubs sportifs, les voisins, les amis et bien d'autres encore, peuvent être confrontés à des situations dans lesquelles ils doivent décider de se plier aux règles ou de les défier pour protéger les droits humains. Souvent, les gens tendent simplement la main à leurs semblables sans se rendre compte que cela peut les mettre en porte-à-faux avec des règles de plus en plus étendues sur la prévention de l'entrée ou du séjour irréguliers.

Même un acte d'humanité apparemment banal peut ainsi déclencher des mesures de harcèlement ou faire l'objet d'une criminalisation<sup>15</sup>. Ces risques existent aussi pour les personnes qui aident des membres de leur famille et pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants lorsqu'ils s'entraident. Les défenseurs des droits humains qui sont eux-mêmes des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité particulière, notamment en raison du risque que leur statut juridique dans le pays soit utilisé contre eux pour réprimer leur travail<sup>16</sup>.

### **1.3 L'impact d'une rhétorique hostile**

L'orientation politique générale vers la dissuasion s'accompagne de la prolifération d'une rhétorique anti-réfugiés et anti-migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe<sup>17</sup>. S'agissant de l'idée que les autorités, les médias et la société en général se font des défenseurs des droits humains, la terminologie utilisée a une grande importance. Un exemple particulièrement marquant est le terme de « migration illégale », employé par de nombreux États pour désigner des situations où des personnes sont entrées sur le territoire ou y sont restées en contournant les règles migratoires<sup>18</sup>. Ce terme, de plus en plus courant, est même appliqué aux personnes qui entrent sur le territoire d'un État membre par des moyens irréguliers afin d'y demander l'asile, bien que le fait de demander l'asile ne soit pas un acte illégal<sup>19</sup>. L'utilisation d'un tel langage a pour effet d'associer implicitement à cette « illégalité » les défenseurs des droits humains et les autres personnes qui viennent en aide aux demandeurs d'asile ou aux migrants en situation irrégulière<sup>20</sup>.

Plus généralement, des personnalités publiques de haut niveau de plusieurs États membres ont parlé des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants comme d'une menace pour la sécurité ou d'une « invasion », ou ont employé des termes pires encore ; ceux qui défendent ces groupes sont ainsi présentés comme complices des menaces qui pèsent sur la nation. Les avocats qui représentent des demandeurs d'asile ou des migrants, ou qui contestent des lois ou des politiques en vigueur, peuvent être dénigrés comme agissant contre l'intérêt de l'État, sapant les efforts du gouvernement pour contrôler la migration, plutôt que comme des professionnels qui introduisent de manière tout à fait légitime des recours juridiques dans l'intérêt de leurs clients<sup>21</sup>. Les ONG engagées dans la recherche et le sauvetage en mer continuent d'être accusées d'être un « facteur d'attraction » ou d'encourager les arrivées, bien que plusieurs études aient conclu à l'absence de preuves factuelles d'un tel effet<sup>22</sup>. Ces récits se renforcent mutuellement entre les représentants du gouvernement

ou les élus, d'une part, et certains secteurs des médias, d'autre part. Certains médias s'empressent de reprendre ces propos et, réciproquement, des responsables publics peuvent se sentir contraints ou encouragés par les médias à adopter un langage de plus en plus incendiaire ou dénigrant envers les défenseurs des droits humains.

Ce type de langage peut devenir un moteur pour de nouvelles restrictions et criminalisations, notamment en donnant aux autorités de niveau inférieur, aux procureurs et aux juges le pouvoir de sévir contre ceux qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. Malheureusement, elle attise aussi les sentiments anti-réfugiés, anti-migrants ou racistes dans la société en général, ce qui augmente considérablement les risques d'attaques contre les défenseurs des droits humains (voir ci-dessous). Ces récits ont parfois aussi des connotations racistes implicites ou explicites et peuvent notamment avoir un impact sur les organisations communautaires de réfugiés et de migrants. Les défenseurs des droits humains qui travaillent avec des réfugiés et des migrants susceptibles de faire l'objet de forts préjugés sociétaux, comme les musulmans, les personnes d'origine africaine ou les Roms, peuvent être exposés à un risque supplémentaire. L'influence des préjugés a été particulièrement mise en évidence par les attitudes largement positives adoptées à l'égard des personnes et des organisations qui aident les réfugiés ukrainiens, y compris dans les États membres où les défenseurs des droits humains travaillant avec d'autres groupes de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants sont confrontés à une très vive hostilité<sup>23</sup>. Parmi les personnes prises pour cible figurent également celles dont le travail recoupe d'autres questions pour lesquelles la discrimination ou les attitudes hostiles prévalent dans certains États membres : par exemple, les personnes qui soutiennent les réfugiés et les migrants LGBTI, qui luttent contre la violence domestique ou sexuelle dont sont victimes les femmes réfugiées et migrantes, ou qui s'efforcent de promouvoir la santé et les droits sexuels et reproductifs de ces femmes.

## **1.4 Menaces et violences**

Il faut évidemment commencer par assurer la sécurité physique des défenseurs des droits humains pour garantir le respect de leurs droits et pour créer un environnement propice à leur travail. Pourtant, dans de nombreux cas, les défenseurs font l'objet d'agressions physiques. Des organisations et des personnes qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants ont subi diverses formes de violence : passage à tabac, destruction de véhicules ou d'équipements et actes de vandalisme sur leurs biens, voire incendies volontaires ou attentats à la bombe<sup>24</sup>. Dans le cadre de ses activités, la Commissaire s'est penchée sur plusieurs cas où la

sécurité physique de défenseurs des droits humains était menacée<sup>25</sup>. Mais ce n'est là que la partie émergée de l'iceberg, comme le montrent les cas révélés par des médias et le travail de suivi effectué par des organisations de la société civile<sup>26</sup>.

Les auteurs des violences contre les défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants peuvent être des particuliers ou des groupes, y compris ceux qui se sentent enhardis par un discours officiel incitant à passer à l'acte. La présence de groupes paramilitaires ou d'autodéfense (y compris de groupes associés à l'extrême droite) dans certains États membres est très préoccupante<sup>27</sup>. Il est particulièrement répréhensible que des actes de violence ou des menaces visant la sécurité physique proviennent aussi de ceux qui sont chargés de faire respecter la loi, c'est-à-dire de garde-frontières, de la police ou d'autres autorités officielles. La Commissaire a observé dans certains États membres comment ces autorités agressaient ou intimidaient des défenseurs des droits humains, y compris en les tenant en joue et en les brutalisant<sup>28</sup>. Dans les pays où des « volontaires » civils participent au contrôle des frontières, ces pratiques suscitent des inquiétudes quant à leur impact sur la sécurité des personnes qui travaillent dans les zones frontalières pour venir en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants<sup>29</sup>. Des défenseurs des droits humains tels que des sauveteurs en mer ont également subi des violences (y compris des menaces avec une arme à feu pointée dans leur direction) de la part d'acteurs de pays non européens avec lesquels des États membres du Conseil de l'Europe coopèrent en matière de contrôle des migrations aux frontières extérieures<sup>30</sup>.

En plus de subir des violences physiques et des intimidations, les personnes qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants sont souvent très exposées au discours de haine en ligne, aux intimidations, voire aux menaces de mort. Les défenseurs des droits humains qui sont eux-mêmes des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants, ou qui appartiennent à une minorité ethnique, risquent aussi d'être victimes de racisme, en ligne et hors ligne. De même, les femmes travaillant dans ce domaine sont souvent confrontées à la misogynie, et certaines ont déclaré avoir été menacées de viol<sup>31</sup>. Ces agissements restent largement impunis parce qu'ils sont souvent anonymes et que les plateformes en ligne ne réglementent pas toujours bien ce type de questions. Certains défenseurs des droits humains consultés dans le cadre de l'élaboration du présent document ont fait remarquer que les menaces et le harcèlement en ligne sont devenus tellement courants qu'ils font désormais partie de la vie quotidienne. En conséquence, les défenseurs ne signalent souvent que les menaces les plus graves. D'autres ont cessé leurs activités sur les réseaux sociaux. La violence et l'intimidation, tant dans le monde réel qu'en ligne, ont de graves répercussions sur la sécurité et le bien-être psychologique des défenseurs des droits humains. Nombre des défenseurs des droits humains que la



Commissaire a rencontrés tout au long de son mandat paient un lourd tribut personnel à leur travail, y compris en termes de vie familiale et de santé mentale. De telles actions, lorsqu'elles ne sont pas prises en compte, ont également un effet dissuasif sur les personnes qui souhaiteraient œuvrer pour la défense des droits humains.

Malgré les obligations bien établies qui incombent aux États en la matière, notamment au titre du droit international des droits humains, des défenseurs et d'autres prestataires d'assistance ont fait part de leurs préoccupations quant au caractère effectif des enquêtes menées par leurs autorités nationales sur les violences, les menaces ou les abus. Certains ont raconté s'être heurtés à l'indifférence de la police lorsqu'ils lui ont signalé de tels cas, ou avoir été confrontés à la rhétorique hostile décrite plus haut lorsqu'ils ont essayé d'entrer en contact avec les forces de l'ordre. Ces expériences augmentent considérablement l'insécurité ressentie par les défenseurs des droits humains et favorisent l'impunité des violences et des menaces.

## **1.5 Application, aux défenseurs des droits humains, des lois sur le trafic illicite de migrants et sur l'aide à l'entrée, au transit et/ou au séjour irréguliers**

Les règles et les politiques visant à lutter contre le trafic illicite de migrants, ou plus généralement à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, ont des conséquences importantes pour les défenseurs des droits humains et pour d'autres acteurs de la société civile dans beaucoup d'États membres du Conseil de l'Europe. Nombre de personnes qui apportaient une aide humanitaire ou travaillaient dans le domaine des droits humains ont été accusées, inculpées et poursuivies pour avoir aidé, encouragé ou facilité la migration irrégulière sous diverses formes<sup>32</sup>. Dans bien des cas, les défenseurs des droits humains inculpés d'infractions liées au trafic de migrants avaient agi pour écarter un danger imminent de décès ou de préjudice grave, en mer ou sur terre. D'autres ont été accusés d'infractions liées à l'aide à l'entrée, au transit ou au séjour irréguliers pour avoir proposé de la nourriture, des vêtements ou un abri, ou simplement pour avoir transporté dans leur voiture une personne en situation irrégulière. Souvent, ces procédures omettent de faire la distinction entre ceux qui agissent dans une intention criminelle et ceux qui agissent pour défendre les droits humains<sup>33</sup>. Le Protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants, qui impose aux États l'obligation de conférer au trafic illicite de migrants le caractère d'infraction pénale relevant de la criminalité transnationale, vise les activités liées à l'entrée irrégulière uniquement lorsque le but est d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre

avantage matériel<sup>34</sup>. Or, cette distinction n'est pas établie clairement dans les lois de tous les États membres.

Les approches de nombreux États membres du Conseil de l'Europe sont influencées par les dispositions de l'UE relatives à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés, notamment par la directive définissant cette aide, qui prévoit l'obligation de sanctionner quiconque apporte sciemment une telle aide<sup>35</sup>. Il est reproché depuis longtemps aux règles contenues dans la directive de ne pas offrir de protection adéquate contre la criminalisation des défenseurs des droits humains<sup>36</sup>. En particulier, contrairement à la criminalisation de l'aide au séjour irrégulier<sup>37</sup>, la criminalisation de l'aide à l'entrée ou au transit irréguliers ne requiert pas la recherche d'un avantage financier ou matériel<sup>38</sup>. Des initiatives ont été prises pour tenter d'atténuer les effets de cette lacune<sup>39</sup>, mais leur efficacité risque d'être limitée car les États membres définissent de manière de plus en plus étroite les activités d'assistance conformes à la loi<sup>40</sup>. Une nouvelle proposition de directive de l'UE destinée à remplacer le train de mesures en vigueur a été publiée en novembre 2023<sup>41</sup>. Cette proposition établit un lien entre les infractions pénales et les avantages financiers ou matériels, qu'ils soient liés à l'aide à l'entrée, au transit ou au séjour<sup>42</sup>. La proposition précise plus explicitement que son objectif n'est pas de criminaliser l'aide humanitaire ou l'aide fournie par les membres de la famille<sup>43</sup>. Cependant, des commentateurs se sont déclarés préoccupés par d'autres aspects de la proposition qui pourraient encore avoir un impact négatif sur les défenseurs des droits humains<sup>44</sup>.

L'introduction d'exceptions humanitaires claires dans les lois sur le trafic illicite de migrants peut compenser en partie l'impact potentiellement négatif de ces lois sur les défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. Toutefois, dans la directive de l'UE en vigueur, qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner l'aide à l'entrée ou au transit non autorisés si cette aide a un caractère humanitaire, cette disposition de non-sanction n'est pas obligatoire, ce qui signifie que son application varie d'un État membre de l'UE à l'autre. Dans des États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE, des défenseurs des droits humains signalent que les exemptions humanitaires sont limitées, voire inexistantes, ce qui amène les gens à craindre d'être soumis à des procédures pénales pour avoir fourni de la nourriture, de l'eau, des vêtements, un abri, des soins de santé ou une autre forme d'aide.

Cela dit, l'on ne dispose pas de données complètes sur la criminalisation dans les États membres, et l'issue des procédures est difficile à évaluer car ces procédures ont tendance à se prolonger et peuvent s'étendre sur plusieurs années<sup>45</sup>. Dans certains cas, un dossier est ouvert, puis clôturé, avant d'être rouvert. Même les accusations portées contre les défenseurs des droits humains, ou les preuves sur lesquelles elles reposent, peuvent

rester vagues très longtemps. Il semblerait néanmoins que, dans la grande majorité des affaires concernant des défenseurs des droits humains accusés de trafic de migrants ou d'aide à l'entrée, au transit ou au séjour irréguliers, les poursuites soient finalement abandonnées ou les personnes mises en cause soient acquittées<sup>46</sup>. En outre, des instances nationales, telles que le Conseil constitutionnel en France et la Cour constitutionnelle en Italie, ont rendu des décisions qui remettent en question la tendance de certains États membres à criminaliser très largement le trafic de migrants et l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers<sup>47</sup>. Même si les procédures pénales pour trafic de migrants ou pour aide à la migration irrégulière aboutissent rarement à des condamnations, elles ont souvent pour effet pratique de monopoliser l'énergie, le temps, les ressources financières et la volonté des défenseurs des droits humains, et de les obliger à consacrer des efforts importants à leur affaire, ce qui les empêche de continuer normalement leur activité dans le domaine des droits humains. Cette catégorie de procédures pénales est ainsi devenue l'une des formes les plus flagrantes et les plus visibles du harcèlement dont sont victimes les défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en Europe.

## **1.6 Autres formes de répression judiciaire ou administrative**

Les défenseurs des droits humains et d'autres acteurs de la société civile ne sont pas seulement accusés d'infractions aux lois interdisant le trafic illicite de migrants et l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, mais font aussi l'objet de procédures pénales ou administratives pour toute une série d'autres motifs<sup>48</sup>. Ces motifs peuvent s'ajouter aux accusations de trafic de migrants ou d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers ou être invoqués séparément, et les mesures relevant du droit pénal et du droit administratif sont en général étroitement liées. Les procédures pénales sont engagées pour des motifs très divers : aide au dépôt d'une demande d'asile, photographie d'objets appartenant aux forces de l'ordre ou de membres des forces de l'ordre, implication dans la criminalité organisée ou dans le blanchiment d'argent, mise en danger de la sécurité nationale, espionnage ou terrorisme<sup>49</sup>. Afin d'entraver le travail des défenseurs des droits humains, les autorités utilisent, outre les poursuites pénales, des contraintes administratives, relatives à des domaines comme la sécurité incendie (qui peut être invoquée pour fermer temporairement des locaux) ou la sécurité sanitaire des aliments (qui a parfois été invoquée pour empêcher la distribution de nourriture aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants). Des règlements locaux peuvent également être utilisés pour empêcher des activités d'assistance. Certaines formes de harcèlement consistent

même à imposer des taxes spéciales aux organisations qui « favorisent l'immigration »<sup>50</sup>. Lorsqu'ils rendent compte d'agissements portant atteinte aux droits humains de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants, les défenseurs des droits humains font aussi l'objet de poursuites judiciaires engagées par des tiers, dont certaines peuvent être qualifiées de poursuites stratégiques altérant le débat public (aussi appelées « poursuites-bâillons » ou « SLAPP »).

Parmi les catégories de restrictions administratives courantes que la Commissaire a souvent constatées figurent les exigences administratives ou techniques imposées aux navires utilisés par des organisations de la société civile pour mener des opérations de recherche et de sauvetage. De telles exigences ont été invoquées à plusieurs reprises pour immobiliser les navires dans les ports durant de longues périodes, entravant leur travail de sauvetage<sup>51</sup>. Alors que les contrôles portuaires ne devraient pas être utilisés arbitrairement contre des ONG<sup>52</sup>, des mesures de rétention administrative continuent d'être prises régulièrement contre des navires de sauvetage, au motif que des exigences techniques n'auraient pas été respectées ou que les opérations de sauvetage ne se seraient pas déroulées conformément aux règles applicables, même si ces règles sont en conflit avec les obligations en matière de droits humains et les obligations qu'impose le droit maritime<sup>53</sup>.

Dans certains pays européens, des associations œuvrant pour la protection ou la promotion des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ont eu beaucoup de mal à se faire enregistrer officiellement, notamment en raison de règles d'enregistrement restrictives. Dans d'autres cas, à la suite de changements du cadre juridique, des organisations non gouvernementales ont été radiées des registres et menacées de dissolution parce qu'elles ne se seraient pas conformées à plusieurs exigences formelles dans les délais impartis<sup>54</sup>. La liberté d'association, composante essentielle d'une société démocratique, est protégée par l'article 11 de la CEDH ; l'exercice de cette liberté ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci remplissent certaines conditions. La dissolution d'une organisation de la société civile devrait être une mesure utilisée uniquement en dernier recours, en cas de faute grave<sup>55</sup>, et ne devrait jamais servir à sanctionner des infractions mineures<sup>56</sup>.

Pourtant, la Commissaire a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation en constatant que des règles d'enregistrement et des obligations de déclaration étaient appliquées de manière inéquitable à des associations d'aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants<sup>57</sup>. Ces formalités administratives peuvent être utilisées abusivement pour tenter de discréditer le travail des défenseurs des droits humains et de fragiliser les structures de leurs organisations.

Les formes de procédures ou d'obstacles d'ordre pénal ou administratif auxquelles sont confrontés les défenseurs des droits humains sont donc extrêmement variées. En outre, elles sont souvent très spécifiques, ce qui rend difficile d'évaluer leur légitimité dans chaque situation. Cependant, comme d'autres observateurs l'ont également noté, il y a une nette tendance à utiliser ces procédures en particulier contre les défenseurs des droits humains qui travaillent avec les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants<sup>58</sup>. Ici encore, ces pratiques ont des conséquences très concrètes pour les défenseurs, qui doivent répondre aux accusations, payer des amendes et parfois même exécuter des peines de prison, ce qui les empêche de mener leurs activités normalement.

## **1.7 Manque de consultation et d'engagement constructif avec les défenseurs des droits humains**

Le travail des défenseurs des droits humains peut également être entravé de diverses manières moins visibles et plus indirectes. L'une de ces méthodes consiste, pour les autorités des États membres, à ne pas établir de relations constructives avec les défenseurs. Or, cette coopération est souvent indispensable à la réalisation effective des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Au cours de son mandat, la Commissaire a dû bien souvent rappeler l'importance de cette coopération et mettre en garde contre les attitudes de plus en plus hostiles des autorités envers les défenseurs des droits humains<sup>59</sup>.

Les défenseurs des droits humains consultés dans le cadre de la préparation du présent document ont évoqué la tendance croissante des autorités, tant nationales que locales, à les ignorer ou à les mettre à l'écart. Par exemple, ils ne sont pas consultés sur des lois ou politiques relatives à des questions relevant de leur expérience et de leur expertise. Alors que les défenseurs des droits humains continuent de jouer un rôle clé dans la prestation de services aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants et qu'ils ont été en première ligne dans des situations de crise, les autorités peuvent aussi être plus réticentes à accepter que les défenseurs ayant critiqué des mesures gouvernementales soient associés aux exercices de planification et d'élaboration des politiques. Ainsi, l'efficacité de la contribution des défenseurs des droits humains risque d'être compromise par le simple fait qu'ils sont délibérément ignorés.

Le manque de coopération constructive peut également réduire la capacité des défenseurs des droits humains à mener leur travail de sauvetage, comme le montrent les études approfondies de la Commissaire

consacrées aux activités de recherche et de sauvetage menées par les ONG en Méditerranée. Ce manque de coopération s'est souvent traduit par le fait que les autorités nationales ont omis d'informer dûment les ONG qui auraient pu être les mieux placées pour venir en aide aux personnes en détresse en mer<sup>60</sup>.

## **1.8 Restrictions d'accès à des lieux, à des personnes et à des informations**

Si les autorités omettent de consulter les défenseurs des droits humains et de coopérer avec eux, elles agissent cependant aussi pour entraver leur travail, en leur imposant une série de restrictions concernant des lieux, des personnes ou des informations. Ces restrictions comprennent l'interdiction de pénétrer dans certaines zones, comme des zones frontalières, y compris des zones d'exclusion créées dans des situations d'urgence. Souvent, les autorités justifient les interdictions en invoquant des raisons de sécurité. Cependant, ces restrictions empêchent les défenseurs des droits humains d'entrer en contact avec des personnes ayant besoin d'une aide humanitaire ou juridique, ou d'assurer un suivi de la situation des droits humains<sup>61</sup>. Les défenseurs sont aussi confrontés à des restrictions d'accès à des structures gérées ou contrôlées par l'État, telles que des camps, des centres d'accueil ou des lieux de détention<sup>62</sup>. Des restrictions peuvent également s'appliquer si la gestion de ces structures est confiée à des acteurs privés ou à des organisations internationales. Certaines de ces restrictions ont été renforcées pendant la pandémie de Covid-19, mais n'ont pas toujours été assouplies après la fin de la pandémie. Bien qu'il puisse y avoir des raisons spécifiques de limiter l'accès, notamment pour préserver le bien-être et la vie privée des personnes séjournant dans ces lieux, les restrictions injustifiées entravent considérablement des activités nécessaires en matière de droits humains, notamment celles qui consistent à fournir une représentation juridique aux personnes qui ont déposé une demande d'asile ou à celles qui voudraient le faire mais qui ne peuvent pas le faire sans aide. Limiter l'accès peut également empêcher un travail efficace avec les victimes de la torture, les victimes de la traite des êtres humains ou d'autres groupes vulnérables<sup>63</sup>. De manière analogue, les restrictions d'accès aux zones frontalières, aux camps et à d'autres lieux peuvent empêcher les médias de rendre compte de questions liées aux droits humains, ce qui risque de nuire aux efforts plus généraux visant à assurer une transparence accrue envers la population et une responsabilité à l'égard du public.

En outre, les autorités des États membres peuvent restreindre l'accès à l'information pour entraver le travail des défenseurs des droits humains. Des restrictions d'accès aux dossiers officiels, par exemple, ont été imposées

même à des organismes indépendants, dont les institutions nationales des droits humains (INDH), qui ont pourtant pour mandat spécifique d'enquêter sur les atteintes aux droits humains<sup>64</sup>. Des restrictions d'accès aux documents judiciaires, imposées notamment pour des raisons de sécurité, ont également empêché des avocats de représenter efficacement leurs clients<sup>65</sup>. Il arrive que des défenseurs des droits humains qui demandent des informations sur la situation des droits humains dans le domaine de l'asile et de la migration ne reçoivent une réponse que tardivement, voire aucune réponse du tout, ou ne puissent consulter les informations demandées que sous une forme fortement expurgée. Quant aux journalistes ayant publié des articles critiques sur des questions de droits humains liées aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants, ils peuvent également rencontrer des difficultés pour accéder aux conférences de presse officielles ou pour faire approuver leurs demandes d'interviews.

## **1.9 Surveillance des défenseurs des droits humains**

Au cours des discussions qui ont eu lieu lors de la préparation du présent document, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que, dans certains États membres, des activités de surveillance omniprésentes posaient de plus en plus de problèmes aux défenseurs des droits humains, y compris aux avocats et aux journalistes. Il a déjà été noté plus haut que certains États membres avaient de plus en plus tendance à considérer les questions d'asile et de migration comme des questions de sécurité nationale. Les défenseurs des droits humains qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants se retrouvent ainsi dans le collimateur des services de sécurité. Au nom de la sécurité nationale, les gouvernements utilisent souvent des outils de surveillance sophistiqués pour intercepter des communications ou contrôler des activités en ligne, y compris les contenus diffusés par des défenseurs des droits humains sur les réseaux sociaux. Les scandales des logiciels espions Predator et Pegasus montrent comment une surveillance peut être exercée sans aucune transparence et sans que soient établis de mécanismes de responsabilité<sup>66</sup>. Même lorsque des défenseurs des droits humains se savent surveillés, des règles de confidentialité peuvent les empêcher d'accéder aux informations relatives à leur affaire. Les recours juridiques peuvent également être difficiles d'accès parce que la législation prévoit des exceptions au titre de la sécurité nationale. Les pratiques de surveillance invasives, quelle qu'en soit la forme (surveillance physique, écoutes téléphoniques, interception de communications sur internet ou utilisation de logiciels espions), ne portent pas seulement atteinte à la sécurité personnelle et à la vie privée des défenseurs des droits humains, mais menacent aussi la relation de confiance entre les défenseurs et les réfugiés, les demandeurs d'asile et les

migrants qu'ils aident, qui est souvent indispensable à un travail efficace. Des défenseurs ont indiqué, par exemple, que ces pratiques les font hésiter à utiliser le téléphone ou le courrier électronique pour contacter les personnes qu'ils aident. Les pratiques de surveillance risquent donc d'étouffer la dissidence, de créer un climat de peur et d'entraver les efforts visant à dénoncer des atteintes aux droits humains ou à représenter efficacement des clients.

## **1.10 Problèmes liés au financement et à la transparence financière**

Dans plusieurs pays européens, les organisations de la société civile qui travaillent avec des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants se heurtent à des obstacles dans l'accès aux financements publics, ce qui affecte, sur le plan qualitatif et quantitatif, le soutien qu'elles peuvent apporter aux personnes ayant besoin d'une aide administrative, juridique ou humanitaire. Certes, cette réduction des fonds alloués aux organisations de la société civile ne touche pas uniquement les organisations qui travaillent avec ces populations, mais la Commissaire est particulièrement préoccupée par la corrélation entre, d'une part, le développement d'un discours anti-migration dans la classe politique et dans les médias et, d'autre part, la réduction des capacités des ONG œuvrant pour la protection des droits humains. Les obstacles entravant l'accès aux financements sont des attaques silencieuses contre les services essentiels que les défenseurs des droits humains fournissent non seulement aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants, mais aussi aux sociétés démocratiques dans leur ensemble<sup>67</sup>.

D'autres décisions budgétaires, qui ne sont pas dirigées contre les défenseurs des droits humains, peuvent néanmoins avoir un impact négatif sur leur travail. Par exemple, la réduction du financement public de l'aide juridique aux demandeurs d'asile et aux migrants dans certains États membres a gravement compromis la capacité des avocats à représenter efficacement ces groupes. Des défenseurs des droits humains ont également fait remarquer que, pour les organisations locales ou de taille réduite, il est souvent plus difficile d'obtenir des fonds de la part de donateurs internationaux (y compris de l'UE et des États membres). La structure du financement, qui est de plus en plus axée sur les projets et qui, par conséquent, est de durée limitée et ne couvre pas toujours les coûts de base, peut également compromettre la continuité de leur travail, qui est pourtant une condition préalable importante pour des activités efficaces dans le domaine des droits humains. Les défenseurs qui reçoivent des fonds de la part de l'État ou de donateurs internationaux risquent aussi d'être



soumis à des pressions implicites ou explicites ayant un impact sur leurs activités : ils risquent ainsi d'être amenés à s'autocensurer et à s'interdire de dénoncer publiquement des violations des droits humains, de peur de perdre leur financement.

En outre, la Commissaire a constaté la tendance croissante à inscrire à l'ordre du jour des lois sur les « agents étrangers ». Ces lois problématiques prévoient que les organisations à but non lucratif recevant des fonds étrangers doivent s'enregistrer sous un régime spécial, qui fait de ces organisations des agents d'influence étrangère. De telles lois peuvent également nuire au travail des associations d'aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants, et risquent de servir à donner à la population une image négative de ces associations. La Commissaire a souligné que les obligations de rapports devraient toujours être définies de manière équitable et non arbitraire et ne devraient pas dépendre de l'origine des fonds, et que toute ingérence dans ce domaine devrait être pleinement conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>68</sup>.



## Chapitre 2

# **Conséquences de la répression des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants**

---

Les faits nouveaux décrits ci-dessus, qui favorisent tous la tendance générale à la répression croissante des défenseurs des droits humains venant en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants en Europe, ont un certain nombre de conséquences inquiétantes.

Premièrement, il a déjà été mentionné que les activités des défenseurs des droits humains contribuent largement à protéger le droit à la vie, à satisfaire les besoins fondamentaux des personnes en situation de déplacement, à faciliter l'accès à la protection et à la justice, et à plaider en faveur de changements systémiques visant à faire respecter les droits humains d'une manière plus générale. En continuant à saper le travail des défenseurs des droits humains, les États membres aggravent le recul des droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, qui a déjà pris une ampleur très inquiétante dans toute l'Europe.

Deuxièmement, plusieurs des initiatives des pouvoirs publics décrites ci-dessus portent atteinte aux droits des personnes et des groupes qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. Parmi les droits menacés figurent le droit à l'intégrité physique, la liberté d'association, les principes d'un procès équitable et la liberté d'expression. En agissant de la sorte, les États membres mettent en péril la sécurité et les droits de toutes les personnes relevant de leur juridiction, y compris leurs propres ressortissants.

Troisièmement, la répression actuelle des défenseurs des droits humains qui travaillent auprès des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants a des conséquences importantes pour l'État de droit et la démocratie en

Europe. Les défenseurs des droits humains jouent en effet un rôle clé dans la défense des normes et des valeurs que les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à respecter. En affaiblissant ce rôle pour mettre en œuvre des politiques d'asile et de migration restrictives, les États membres risquent de porter durablement atteinte aux principes fondateurs de leurs sociétés<sup>69</sup>.

Enfin, en réprimant le travail des défenseurs des droits humains, les États membres se privent d'un partenaire essentiel pour mettre en œuvre des politiques d'asile et de migration à la fois humaines et efficaces. Dans nombre de pays, c'est en partie grâce à des organisations de la société civile et à des particuliers que le système national d'asile et de migration peut fonctionner. Le rôle des défenseurs des droits humains devient encore plus visible dans les situations d'urgence ou de crise. Les États européens n'auraient pu faire face ni à l'augmentation des arrivées en 2015-2016 ni à l'afflux des Ukrainiens en 2021 si de nombreuses organisations et des centaines de milliers de citoyens ne s'étaient pas mobilisés pour aider les pouvoirs publics à relever ces défis extraordinaires<sup>70</sup>. Bien souvent, les défenseurs des droits humains sont également intervenus pour combler les lacunes laissées par les États membres, notamment en Méditerranée ou dans des zones frontalières inhospitalières, sauvant ainsi d'innombrables vies<sup>71</sup>.

# Conclusions et recommandations

---

Les défenseurs des droits humains, dans toute leur diversité, contribuent de manière déterminante à faire respecter les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, et à rendre les politiques d'asile et de migration plus humaines et plus efficaces en Europe. Au lieu de considérer les défenseurs des droits humains comme des adversaires, qu'il s'agit donc de soumettre à des formes de restrictions, les États membres du Conseil de l'Europe devraient voir en eux des partenaires clés et reconnaître l'extraordinaire utilité de leur travail. Même lorsque les défenseurs des droits humains défient les pouvoirs publics, il faut reconnaître que cela fait partie intégrante du fonctionnement de sociétés ouvertes et démocratiques fondées sur le principe de l'État de droit.

En conséquence, la Commissaire aux droits de l'homme demande instamment aux États membres du Conseil de l'Europe de tout mettre en œuvre pour inverser la tendance à la répression et de veiller à ce que leurs engagements en matière de protection des défenseurs des droits humains soient respectés dans tous les domaines, y compris la politique d'asile et de migration. À cette fin, elle appelle les États membres à prendre les mesures suivantes :

- **Reconsidérer les politiques d'asile et de migration qui contribuent à créer un environnement hostile** aux défenseurs des droits humains, en particulier celles qui visent à empêcher les migrants d'arriver par des voies sûres et d'avoir accès à l'asile, celles qui utilisent des moyens pénaux (plutôt qu'administratifs) pour lutter contre la migration irrégulière et celles qui relèvent d'une approche excessivement sécuritaire ou militarisée.
- **Réformer les lois, politiques et pratiques susceptibles d'empêcher ou d'entraver les activités des défenseurs des droits humains** qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, et les mettre en conformité avec les exigences et les orientations définies par le Conseil de l'Europe, l'ONU et d'autres organismes internationaux, notamment dans les textes suivants :

- la [Déclaration](#) sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, et la [Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme](#) ;
  - les Recommandations du Comité des Ministres [CM/Rec\(2018\)11](#) sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, et [R\(2000\)21](#) sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat ;
  - la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
  - les résolutions pertinentes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>72</sup> ;
  - les [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) élaborées conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/ODIHR) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ;
  - les [Grandes lignes sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants](#) établies par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe ;
  - la [Recommandation de politique générale n° 16](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui préconise notamment de créer des « pare-feux » permettant d'assurer une séparation stricte entre la prestation de services et le contrôle de l'immigration ;
  - et d'autres instruments et orientations pertinents en matière de protection des défenseurs des droits, dont les [Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme](#) du BIDDH/ODIHR de l'OSCE.
- Les représentants du gouvernement et les élus devraient **se garder de tenir des propos désobligeants, incendiaires ou stigmatisants** sur le rôle des défenseurs des droits humains qui aident les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, et devraient déclarer publiquement que les activités qui mettent en cause les politiques gouvernementales, y compris les activités de plaidoyer, les campagnes publiques et l'engagement de procédures contentieuses, sont tout à fait légitimes dans une société ouverte et démocratique.
  - **Reconnaître publiquement que les défenseurs des droits humains apportent une contribution inestimable** au bon fonctionnement d'une société démocratique, et en particulier qu'ils contribuent à rendre les politiques d'asile et de migration efficaces

et respectueuses des droits humains, et promouvoir un discours qui permette de les considérer comme des partenaires constructifs - même lorsqu'ils critiquent la politique gouvernementale - et non pas comme des adversaires.

- Investir dans **une formation et une sensibilisation appropriées, portant sur les normes** relatives aux défenseurs des droits humains et sur le large éventail d'activités pouvant relever de la défense des droits humains, et s'adressant à toutes les autorités compétentes, y compris les forces de l'ordre et le système judiciaire.
- Établir des **procédures de sécurité efficaces** pour que les défenseurs des droits humains puissent prendre contact avec les forces de l'ordre et les autorités de poursuite lorsqu'ils sont confrontés à des violences ou à des menaces.
- Veiller à ce que tous les cas de violences ou de menaces contre l'intégrité physique de défenseurs des droits humains fassent l'objet d'une **enquête rapide et effective**, et à ce que les auteurs soient soumis à des sanctions appropriées afin d'éviter que de tels actes se reproduisent et de dissuader d'autres personnes d'en commettre. Les autorités devraient aussi condamner publiquement ces actes chaque fois qu'ils se produisent, afin d'indiquer clairement qu'ils sont inacceptables.
- Renforcer les **mesures contre le discours de haine en ligne et hors ligne**, qu'il vise les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants ou qu'il vise les défenseurs des droits humains et les personnes qui les soutiennent, en appliquant les normes du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre le discours de haine, en particulier la Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la [Recommandation de politique générale n° 15](#) de l'ECRI.
- Veiller à ce que **les lois sur le trafic illicite de migrants ou l'aide à l'entrée, au transit ou au séjour irréguliers empêchent clairement d'incriminer les défenseurs des droits humains qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants**, notamment en veillant à ce que le critère du gain « financier ou matériel » occupe une place centrale dans toute définition d'une infraction pénale. Ces lois devraient aussi prévoir des exemptions « humanitaires » suffisamment larges, qui englobent sans équivoque non seulement les opérations de recherche et de sauvetage et la fourniture d'aide à des personnes pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, mais aussi toutes les activités visant à promouvoir, protéger ou réaliser les droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants.
- Réformer **d'autres dispositions pénales ou administratives** susceptibles d'entraver les activités légitimes des défenseurs des droits humains qui viennent en aide aux réfugiés, aux demandeurs

d'asile et aux migrants, afin de veiller à ce que des garanties claires soient mises en place pour empêcher que leurs activités soient considérées comme des infractions pénales et que des dispositions soient utilisées de manière abusive pour les harceler ou les intimider.

- En cas d'allégations crédibles d'infractions pénales ou administratives commises par des défenseurs des droits humains, garantir des **procédures équitables, transparentes, rapides et contradictoires** qui permettent effectivement aux personnes mises en cause de contester les preuves retenues contre elles et d'y avoir pleinement accès, et veiller à ce que ces procédures ne soient pas prolongées inutilement.
- Établir des pratiques de travail qui **reconnaissent les défenseurs des droits humains comme des partenaires** et permettent une coopération constructive. Cela suppose notamment de veiller à ce que les défenseurs des droits humains soient consultés sur les changements législatifs et politiques liés aux droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, et des mécanismes transparents de dialogue et de consultation qui soient accessibles à tous les défenseurs des droits humains.
- Veiller à ce que les défenseurs des droits humains ne soient pas confrontés à des **restrictions injustifiées de l'accès** à des lieux où ils peuvent rencontrer et aider des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, et garantir un accès effectif à l'information, notamment en ce qui concerne le suivi de la situation des droits humains, la représentation légale et la couverture médiatique.
- Mettre fin à l'utilisation de **mesures de surveillance** pour intimider les défenseurs des droits humains et perturber leur travail. En présence de motifs légitimes justifiant une surveillance, garantir la transparence (notamment accès aux preuves, notification et voies de recours efficaces) et le plein respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
- Garantir un accès équitable, non discriminatoire et suffisant à **des fonds publics** pour financer des activités liées à la promotion, à la réalisation et à la protection des droits humains des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ; les personnes ou les organisations bénéficiant d'un financement public ne devant pas être soumises à l'interdiction explicite ou implicite de s'exprimer sur les questions relatives aux droits humains.



# Notes de fin

---

1. Voir, entre autres, [Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme](#) (1999); Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe; [Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités](#) (2008); 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.
2. Déclaration du Conseil de l'Europe, note 1 ci-dessus, paragraphe 2(i).
3. *Ibid.*, paragraphe 2.
4. Commissaire aux droits de l'homme, [Human rights defenders in the Council of Europe area in times of crisis](#), table ronde avec des défenseurs des droits humains, Dublin 24-25 octobre 2022, CommHR(2023)2, 23 mars 2023 (communiqué de presse en français : [La Commissaire appelle les États à soutenir et à protéger les défenseurs des droits humains dans le contexte des crises multiples qui touchent l'Europe](#)).
5. Commissaire aux droits de l'homme, [Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée](#), Recommandation, juillet 2019, chapitre 3; [Un appel de détresse pour les droits de l'homme. Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée](#), rapport faisant suite à la recommandation de 2019, mars 2021, chapitre 3; [Repoussés au-delà des limites : quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe](#), Recommandation, mars 2022, chapitre 3.
6. Voir, en particulier, Commissaire aux droits de l'homme, [La Commissaire appelle les États membres à coopérer avec les ONG portant assistance aux migrants](#), 19 juin 2018.
7. Commissaire aux droits de l'homme, [rapport](#) faisant suite à sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019, CommDH(2019)13, 21 mai 2019, chapitre 2; [rapport](#) faisant suite à sa visite à Malte du 11 au 16 octobre 2021, CommDH(2022)1, 15 février 2022, chapitre 2; [rapport](#) faisant suite à sa visite au Royaume-Uni du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet, CommDH(2022)27, 18 novembre 2022, partie 1.1; [rapport](#) faisant suite à sa visite en Italie du 19 au 23 juin 2023, CommHR(2023)37, 21 novembre 2023, partie 1.2; [déclaration](#) faisant suite à sa visite d'urgence en Pologne, 19 novembre 2021.
8. Commissaire aux droits de l'homme, [lettre](#) au Ministre de l'Intérieur de Chypre, 10 mars 2021 (publiée le 18 mars 2021); [lettre](#) à la Présidente de la Commission de l'intérieur et du territoire du Parlement allemand, 16 mai 2019 (publiée le 23 mai 2019); [lettre](#) au Ministre de la Protection des citoyens, au Ministre des Migrations et de l'Asile et au Ministre de la Marine et de la Politique insulaire de la Grèce, 3 mai 2021 (publiée le 12 mai 2021); [lettre](#) au Ministre de l'Intérieur de l'Italie, 26 janvier 2023 (publiée le 2 février 2023); [lettre](#) au Ministre de l'Intérieur de la Lettonie, 29 juillet 2022 (publiée le 9 août 2022); [lettre](#) au Ministre de l'Intérieur de la Lettonie, 27 janvier 2023 (publiée le 6 février 2023); [lettre](#) au Premier ministre de Malte, 5 mai 2020 (publiée le 11 mai 2020).
9. Commissaire aux droits de l'homme, [Hongrie : préoccupation de la Commissaire face au projet d'entraver plus encore l'action des ONG qui viennent en aide aux migrants](#),

1<sup>er</sup> juin 2018 ; [Les autorités grecques doivent inverser la tendance qui sape le travail des défenseurs des droits humains et des journalistes](#), 12 janvier 2023 ; [Lituanie : les droits humains doivent être au cœur du débat parlementaire sur la migration et l'asile](#), 24 avril 2023 ; [Une nouvelle législation pérennise les restrictions et les obstacles à la protection des droits de l'homme à la frontière orientale de la Pologne](#), 1<sup>er</sup> décembre 2021.

10. Commissaire aux droits de l'homme, [tierce intervention](#) devant la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *S.B. c. Croatie, A.A. c. Croatie* et *A.B. c. Croatie* (requêtes n° 18810/19, n° 18865/19 et n° 23495/19), CommDH(2020)33, 22 décembre 2020, paragraphe 25 ; [tierce intervention](#) dans l'affaire *S.S. et autres c. Italie* (requête n° 21660/18), CommDH(2019)29, 15 novembre 2019, paragraphes 14-15 ; [tierce intervention](#) dans l'affaire *R.A. et autres c. Pologne* (requête n° 42120/21), CommDH(2022)3, 27 janvier 2022, partie I.
11. Voir, parmi d'autres sources, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Résolution 2356 \(2020\)](#) « Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe », 4 Décembre 2020, et le [rapport](#) qui l'accompagne; Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe, *Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member states*, étude thématique, CONF/EXP(2019)1, décembre 2019 ; rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants (RSNU sur les migrants), *Droit à la liberté d'association des migrants et de leurs défenseurs*, présenté à la quarante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, 15 juin-3 juillet 2020, A/HRC/44/42, 13 mai 2020 ; rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains (RSNU sur les DDH), *Refuser de renoncer : les défenseurs et défenseuses des droits humains travaillant sur les droits des réfugiés, des migrants et des demandeurs d'asile*, présenté à la soixante-dix-septième session de l'Assemblée générale, A/77/178, 18 juillet 2022 ; Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, 1<sup>er</sup> octobre 2018, et mises à jour ultérieures que l'Agence a publiées régulièrement ; L. Vosliūtė & C. Conte, *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, rapport final de synthèse, Research Social Platform on Migration and Asylum (ReSOMA), juin 2019 ; Amnesty International, *Punishing compassion: solidarity on trial in Fortress Europe*, 2020 ; Commission internationale de juristes (CIJ), *Criminalization of humanitarian and other support and assistance to migrants and the defence of their human rights in the EU*, briefing paper, 22 avril 2022 ; Observatoire pour la protection des défenseur-e-s des droits humains de l'OMCT/la FIDH, *Europe: Open season on solidarity – a study on the patterns of criminalization of solidarity through the voices of migrants' rights defenders*, novembre 2021 ; Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers (PICUM), *More than 100 people criminalized for acting in solidarity with migrants in the EU in 2022*, briefing 2023.
12. La Commissaire tient à remercier de leur précieuse contribution tous les participants à ces discussions, qui resteront anonymes.
13. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, [La tolérance envers les violations des droits humains commises à l'encontre des réfugiés a atteint des niveaux alarmants en Europe](#), 19 juin 2023 ; Commissaire aux droits de l'homme, [Rapport d'activité annuel 2022](#), CommHR(2023)11, 24 avril 2023, p. 3 ; [Présentation](#) du rapport d'activité annuel 2023 à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, discours, 22 janvier 2024 (en anglais).

14. Au sujet de la reconnaissance des INDH comme défenseurs des droits humains, voir les Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2018)11 (note 1 ci-dessus) et [CM/Rec\(2021\)1](#) sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes. Les INDH jouent aussi un rôle clé dans la défense des défenseurs des droits humains : voir, par exemple, Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), [Déclaration de Marrakech](#) intitulée « Élargir l'espace civique et promouvoir et protéger les défenseurs des droits de l'homme, avec un accent particulier sur les femmes : le rôle des institutions nationales des droits humains », 12 octobre 2018 ; Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), [Gaps in human rights accountability at borders](#), 14 décembre 2018, p. 18.
15. RSNU sur les DDH (note 11 ci-dessus), paragraphe 8 : « La Rapporteuse spéciale constate que de nombreux défenseurs et défenseuses qui aident les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile, 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. »
16. RSNU sur les DDH (note 11 ci-dessus), partie IX, consacrée aux défenseurs des droits humains qui sont des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants.
17. Voir, par exemple, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Résolution 2525 \(2024\)](#) intitulée « Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits », 23 janvier 2024 ; RSNU sur les migrants (note 11 ci-dessus), parties D.1 et D.2 ; FIDH/OMCT (note 11 ci-dessus), partie III, qui donne un aperçu détaillé du discours hostile aux DDH en Europe. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme, [Les autorités turques doivent protéger les libertés démocratiques](#), 5 mai 2023 ; [communication](#) (en anglais) transmise au Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts rendus dans les affaires *Ilias et Ahmed c. Hongrie* et *Shahzad c. Hongrie*, CommDH(2022)19, 12 août 2022, paragraphe 15 ; intervention dans l'affaire *R.A. et autres c. Pologne* (note 10 ci-dessus), paragraphe 14.
18. En 2010 déjà, l'un des prédécesseurs de la Commissaire mettait en garde contre les effets délétères de l'emploi de termes comme « migration illégale », voir [La criminalisation des migrations en Europe : quelles incidences pour les droits de l'homme ?](#), document thématique, CommDH/IssuePaper(2010)1, partie III.b.
19. Voir, par exemple, Commission de Venise du Conseil de l'Europe et BIDDH de l'OSCE, [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, 25 juin 2018, paragraphe 72.
20. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (note 11 ci-dessus), paragraphe 67.
21. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, rapport sur le Royaume-Uni (note 7 ci-dessus), partie 1.1. Voir aussi [Recommandation No. R\(2000\)21](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, Principe I, paragraphe 4 : « Les avocats ne devraient pas subir ou être menacés de subir des sanctions ou faire l'objet de pression d'aucune sorte lorsqu'ils agissent en conformité avec la déontologie de leur profession. »
22. Voir, par exemple, E. Cusumano & M. Villa, [Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration?](#), policy brief issue 2019/22, European Union Institute/Migration Policy Centre, novembre 2019 ; A. Rodríguez Sánchez *et al.*, [Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: predictive modeling to answer causal queries in migration research](#), *Scientific Reports* 13, 11014 (2023).
23. Commissaire aux droits de l'homme, [Repoussés au-delà des limites](#) (note 5 ci-dessus),

avant-propos.

24. Un exemple récent et particulièrement effrayant est [l'attentat à la bombe](#) commis le 5 janvier 2024 à Chypre contre les locaux de KISA, une ONG qui vient en aide aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants, et qui, plus généralement, travaille sur les questions d'inclusion et lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Voir aussi les réactions de la [Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains](#), du HCR et d'Amnesty International.
25. Voir, par exemple, la déclaration faite à la suite de la visite d'urgence en Pologne (note 7 ci-dessus), dans laquelle la Commissaire souligne que des personnes venant en aide aux migrants bloqués à la frontière font l'objet de harcèlement et d'intimidations, et que les véhicules de médecins bénévoles sont pris pour cible ; [Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece](#), 3 mars 2020, déclaration dans laquelle la Commissaire met en garde contre la menace que les activités des groupes d'autodéfense représentent pour les réfugiés et les migrants et pour les ONG ; rapport sur le Royaume-Uni (note 7 ci-dessus), paragraphe 9 et note de bas de page 3, au sujet d'une attaque au couteau contre un membre du personnel d'un cabinet d'avocats qui conseillait des clients dans le cadre de procédures migratoires.
26. Voir note 11 ci-dessus.
27. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (note 11 ci-dessus), partie IV.5. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme, [Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece](#), 3 mars 2020.
28. Commissaire aux droits de l'homme, intervention dans l'affaire *R.A. et autres c. Pologne* (note 10 ci-dessus), paragraphes 12 et 13 : dans ses observations, la Commissaire fait état de la situation de défenseurs des droits humains intimidés par des garde-frontières ou des membres des services de sécurité, c'est-à-dire brutalisés, tenus en joue, menacés, insultés et soumis à des fouilles corporelles et à des interrogatoires longs et intrusifs.
29. *Euronews*, ["Far-right extremists" could police Lithuanian border under new law, warn activists](#), 26 avril 2023.
30. Voir, par exemple, *InfoMigrants*, [Les garde-côtes libyens accusés d'avoir fait chavirer un canot de migrants](#), 27 mars 2023.
31. Voir la RSNU sur les DDH (note 11 ci-dessus), partie VIII, qui traite des agressions fondées sur le genre contre les DDH.
32. Commissaire aux droits de l'homme, *Human rights defenders in the Council of Europe area in times of crisis* (note 4 ci-dessus), paragraphes 22-24 ; RSNU sur les DDH (note 11 ci-dessus), paragraphes 42-43 ; RSNU sur les migrants (note 11 ci-dessus), partie D.1.
33. Commissaire aux droits de l'homme, rapport sur l'Italie (note 7 ci-dessus), partie 1.2.1.
34. [Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée](#) de 2000, article 3(a).
35. [Directive 2002/90/CE](#) du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JO n° L 328, 5 décembre 2002, pp. 0017-0018.
36. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (note 11 ci-dessus), paragraphes 71-73.
37. L'article 1(1)(b) de la Directive 2002/90/CE vise uniquement « quiconque aide sciemment, *dans un but lucratif* » une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État (sans italique dans l'original).

38. L'article 1(1)(a) de la Directive requiert l'adoption de sanctions appropriées « à l'encontre de quiconque *aide sciemment* une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers » (sans italique dans l'original).
39. En 2020, la Commission européenne a publié des orientations pour expliquer que l'aide humanitaire imposée par la loi (notamment dans le cadre des opérations de recherche et de sauvetage) ne doit pas être érigée en infraction pénale, voir [2020/C 323/01](#). Mais voir M. Wu, [The EC's guidance on the Facilitation Directive – ending the criminalisation of NGO-led SAR operations?](#), qui fait une analyse critique de l'impact de ces orientations sur la criminalisation des opérations de sauvetage en mer.
40. Voir, à cet égard, Commissaire aux droits de l'homme, rapport sur l'Italie (note 7 ci-dessus), partie 1.2.2, qui décrit comment les autorités italiennes appliquent une définition très étroite des activités « légalement contraignantes » menées par des ONG avec leurs navires de recherche et de sauvetage. Le rapport évoque aussi le problème des sanctions imposées dans le cas où un navire ne regagne pas immédiatement, après chaque sauvetage, le port prévu pour le débarquement, ce qui empêche d'effectuer plusieurs sauvetages au cours d'une même sortie en mer.
41. Commission européenne, [proposition](#) de directive 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.
42. *Ibid.*, article 3(1)(a).
43. *Ibid.*, considérant 7.
44. Voir, par exemple, M. Monroy, [Attack against helpers of refugees: new EU package criminalises aiding and abetting of "smuggling"](#), 21 décembre 2023. L'auteur de cet article souligne, par exemple, que la nouvelle proposition prévoit que constitue une infraction pénale « le fait d'inciter publiquement des ressortissants de pays tiers à entrer, à transiter ou à séjourner sur le territoire de tout État membre en violation du droit de l'Union applicable ou de la législation de l'État membre concerné » (article 3(2) de la proposition). Selon l'auteur, cette disposition risque d'être appliquée à des organisations comme Alarm Phone ou à des sauveteurs en mer lorsqu'ils rendent compte de leurs activités sur internet et sur les réseaux sociaux.
45. PICUM (note 11 ci-dessus), qui donne un aperçu des cas de criminalisation signalés et connus, y compris en lien avec l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. Voir en particulier p. 4, où il est question de la durée des procédures.
46. Agence des droits fondamentaux de l'UE (note 11 ci-dessus), annexe. La FRA donne un aperçu des procédures judiciaires engagées par des États membres de l'UE contre des acteurs de la société civile ayant participé à des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée. L'aperçu recense 11 affaires dans lesquelles l'aide à la migration irrégulière constitue l'essentiel ou une partie des accusations portées contre les membres de la société civile. Au 30 juin 2023, huit de ces procédures s'étaient terminées par un acquittement et les trois autres affaires étaient pendantes. La PICUM (note 11 ci-dessus, p. 4-5) souligne que, pour 90 % des 102 défenseurs des droits humains soumis à une procédure pénale dans l'UE en 2022, la procédure était encore en cours au début de 2023. Dans les affaires qui se sont terminées, neuf défenseurs ont été acquittés et aucun n'a été condamné. Voir aussi AP, [Greek court acquits aid workers who helped rescue migrants crossing in small boats](#), 30 janvier 2024.
47. Par exemple, en 2018, en France, le [Conseil constitutionnel](#) a estimé que le « délit de solidarité » - qui conférerait le caractère d'infraction pénale à l'aide à l'entrée ou au séjour

irréguliers – était partiellement inconstitutionnel, notamment sur la base du principe de fraternité, dont découle la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national. En 2022, en Italie, la [Cour constitutionnelle](#) a souligné l'importance de bien prendre en considération la distinction entre les personnes qui agissent dans une intention criminelle et celles qui agissent pour des raisons humanitaires.

48. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (note 11 ci-dessus), partie IV.2 ; RSNU sur les migrants (note 11 ci-dessus), partie D.3.
49. Commissaire aux droits de l'homme, *Human Rights Defenders in the Council of Europe area in times of crisis* (note 4 ci-dessus), paragraphes 22-24 ; PICUM (note 11 ci-dessus), p. 5-6.
50. Commissaire aux droits de l'homme, communication transmise au Comité des Ministres dans le cadre de l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie* (note 17 ci-dessus), paragraphe 16.
51. Agence des droits fondamentaux de l'UE (note 11 ci-dessus), annexe, qui recense de nombreux motifs invoqués pour immobiliser des navires d'ONG dans des ports : par exemple, le nombre trop élevé de passagers embarqués, des infractions aux lois environnementales, des allégations de gestion illégale des déchets, le nombre trop élevé d'heures passées en mer et d'autres « déficiences techniques » ou « infractions aux réglementations maritimes » mal définies.
52. Cour de justice de l'UE, *Sea-Watch eV c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, C14/21 et C15/21, arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, EU:C:2022:604, paragraphes 107-109.
53. N. Nielsen, [Meloni decree detained rescue boats a dozen times in 2023](#), *EU Observer*, 5 janvier 2024 ; voir aussi le recensement, fait par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, des mesures prises contre des navires utilisés pour des opérations de recherche et de sauvetage (note 11 ci-dessus, annexe) ; de plus, voir Commissaire aux droits de l'homme, Recommandation *Sauver des vies* (note 5 ci-dessus) et son rapport sur l'Italie (note 7 ci-dessus).
54. Commissaire aux droits de l'homme, lettre à Chypre (note 8 ci-dessus).
55. Selon la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la dissolution d'une ONG ne devrait être utilisée qu'en dernier recours pour faute grave.
56. [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) élaborées par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise.
57. Commissaire aux droits de l'homme, lettre à la Grèce (note 8 ci-dessus) ; Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe, [Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to Greek legislation on NGO registration](#), CONF/EXP(2020)4, 2 juillet 2020 ; Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains et Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants, [communication](#) au Gouvernement grec, OL GRC 1/2021, 31 mars 2021.
58. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Amnesty International et PICUM (pour les trois références, voir note 11 ci-dessus).
59. Commissaire aux droits de l'homme, [La Commissaire appelle les Etats membres à coopérer avec les ONG portant assistance aux migrants](#), 19 juin 2018 ; Recommandation *Sauver des vies*, rapport de suivi *Un appel de détresse pour les droits de l'homme*, et Recommandation *Repoussés au-delà des limites* (pour les trois références, voir note 5 ci-dessus) ; voir aussi Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (note 11 ci-

dessus), paragraphe 20 : Les ONG étaient considérées à l'origine comme des alliés qui apportaient un soutien indispensable aux États débordés par le nombre élevé d'arrivées et souvent mal préparés à l'ampleur, à la complexité et à l'urgence des tâches, mais cette relation constructive entre les pouvoirs publics et les ONG s'est ensuite modifiée dans de nombreux pays, à cause du durcissement des politiques de lutte contre les migrations.

60. Commissaire aux droits de l'homme, Recommandation *Sauver des vies* et rapport de suivi *Un appel de détresse pour les droits de l'homme* (pour ces deux références, voir note 5 ci-dessus) et rapports faisant suite aux visites en Italie et à Malte (note 7 ci-dessus).
61. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, [Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece](#), 3 mars 2020 ; déclaration faite à la suite de la mission d'urgence en Pologne (note 7 ci-dessus) ; [lettre](#) à la Lettonie (2022) (note 8 ci-dessus) ; Recommandation *Repoussés au-delà des limites* (note 5 ci-dessus), chapitre 3.
62. Commissaire aux droits de l'homme, lettre à Chypre (note 8 ci-dessus) ; [rapport](#) faisant suite à la visite effectuée en Autriche du 13 au 17 décembre 2021, CommDH(2022)10, 12 mai 2022, paragraphe 20.
63. Commissaire aux droits de l'homme, rapport sur Malte (note 7 ci-dessus), paragraphes 55 et 65.
64. Commissaire aux droits de l'homme, intervention dans les affaires *S.B. c. Croatie, A.A. c. Croatie* et *A.B. c. Croatie* (note 10 ci-dessus), paragraphe 25.
65. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], requête n° 80982/12, [arrêt](#) du 15 octobre 2020 ; *Ljatif c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n° 19017/16, [arrêt](#) du 17 mai 2018 ; *S.B. c. Macédoine du Nord*, requête n° 64163/19, [arrêt](#) du 30 novembre 2023.
66. Voir, par exemple, les mesures de surveillance prises contre un journaliste grec qui traitait régulièrement de questions migratoires : G. Papoulias, [Solomon's reporter Malichudis under surveillance for "national security reasons"](#), *Solomon*, 3 août 2022 ; U. Realfonzo, [Extent of Greek government spying scandal revealed at European Parliament inquiry](#), *The Brussels Times*, 11 septembre 2022.
67. RSNU sur les migrants (note 11 ci-dessus), partie D.4.
68. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, [lettre](#) au Président du Parlement géorgien, 22 février 2023 (publiée le 28 février 2023) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ecodefence et autres c. Russie* (n° 9988/13 et 60 autres), [arrêt](#) du 14 juin 2022.
69. Commissaire aux droits de l'homme, [Présentation](#) du rapport d'activité annuel 2023 à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, discours, 22 janvier 2024 (en anglais).
70. Commissaire aux droits de l'homme, [La Commissaire exhorte tous les États membres à intensifier et mieux coordonner leurs efforts pour répondre aux besoins humanitaires des personnes qui fuient la guerre en Ukraine et pour protéger leurs droits de l'homme](#), 24 mars 2022.
71. Commissaire aux droits de l'homme, Recommandation *Sauver des vies* (note 5 ci-dessus) ; déclaration sur la visite d'urgence en Pologne (note 7 ci-dessus).
72. Y compris [Résolution 2362 \(2021\)](#) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe et [Résolution 2225 \(2018\)](#) « Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe ».

Le Commissaire aux droits de l'homme est une institution non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et leur respect dans les États membres. Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

- des visites dans les pays et un dialogue avec les autorités nationales et la société civile,
- un travail thématique et de conseil sur la mise en oeuvre systématique des droits de l'homme, et
- des activités de sensibilisation.

La Commissaire actuelle, Dunja Mijatović, a pris ses fonctions en avril 2018. Elle a succédé à ce poste à Nils Muižnieks (2006-2012), Thomas Hammarberg (2006-2012) et Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

FRA

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en oeuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE