

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

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 droits¹. 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 »².

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 protection³.

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 crise⁴ ; 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'Europe⁵. 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 occasions⁶, 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 Bélarus⁷. 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 Malte⁸ ; 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 exemple⁹. 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 Pologne¹⁰.

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 Europe¹¹.

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 document¹². 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.

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'Europe¹³ ;
 - 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.

Endnotes

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^{er} 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^{er} 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^{er} 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 OING 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^{er} 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. 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 ».