



Doc. 15161

06 octobre 2020

Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Domagoj HAJDUKOVIĆ, Croatie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe et dans le monde, en apportant notamment une aide humanitaire dans les camps de réfugiés ou dans d'autres structures d'accueil pour migrants, un soutien médical et psychologique, des services éducatifs ou une assistance juridique et des services de traduction auprès de l'administration ou devant les tribunaux. Elles contribuent également de plus en plus au sauvetage en mer Méditerranée. Sans la contribution de milliers de bénévoles travaillant pour des ONG, les États membres ne seraient pas en mesure de respecter leurs engagements concernant les réfugiés et les migrants, ni de répondre à leurs besoins humanitaires quotidiens.

Néanmoins, les attaques contre les ONG et leurs donateurs ont pris la forme de violences physiques, d'obstacles juridiques, de poursuites judiciaires - y compris contre les ONG qui viennent en aide aux migrants par bateau en mer, d'accusations politiques ou même d'actes racistes. La législation et la pratique des États membres doivent être conformes aux normes du Conseil de l'Europe. Les États membres ne devraient pas exercer de discriminations à l'encontre des ONG étrangères qui apportent une aide humanitaire aux réfugiés et aux migrants sur leur territoire, ni imposer de restrictions au financement étranger du travail humanitaire effectué par les ONG nationales. Les ONG doivent pour leur part se conformer à certaines exigences, telles que le respect du droit national et la transparence.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14380](#), renvoi 4331 du 13 octobre 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs par M. Domagoj Hajduković, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Comment définir les ONG	7
2.1. Les ONG ne constituent pas une catégorie homogène	7
2.2. Les ONG en tant que partenaires institutionnels	8
2.3. Activités liées à la fois aux politiques et aux pratiques	8
3. Droits fondamentaux des ONG	9
4. Obligations générales des ONG	10
5. Responsabilité pénale des ONG	11
6. ONG secourant des migrants en mer	12
7. Conclusions	15

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire salue les efforts considérables déployés sans relâche par tant d'organisations non gouvernementales (ONG) qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe et dans le monde. Dépendant de dons volontaires ou agissant en tant que partenaires contractuels des Nations Unies, de l'Union européenne ou des États membres, ces ONG accomplissent un travail humanitaire extrêmement précieux. Sans la contribution de milliers de bénévoles travaillant pour des ONG, les États membres ne seraient pas en mesure de respecter leurs engagements juridiques concernant les réfugiés et les migrants ni de répondre à leurs besoins humanitaires quotidiens.
2. De nombreuses ONG apportent des formes spécialisées d'aide aux migrants et aux réfugiés, notamment une aide humanitaire dans les camps de réfugiés ou dans d'autres structures d'accueil pour migrants, un soutien médical et psychologique, des services éducatifs ou une assistance juridique et des services de traduction auprès de l'administration ou devant les tribunaux. Certaines d'entre elles assistent les réfugiés dans la recherche des membres de leur famille et contribuent à les réunir. D'autres aident les migrants qui sont victimes de violence, de traite d'êtres humains et de diverses infractions. Leur neutralité et leur compétence humanitaire leur permettent dans certains cas d'intervenir dans des situations de conflit, en suivant l'exemple historique du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En outre, les ONG jouent un rôle important dans la sensibilisation à la situation des réfugiés et des migrants, notamment en ce qui concerne les violations des droits de l'homme .
3. De nombreuses ONG viennent en aide aux réfugiés et aux migrants, mais il existe également de bons exemples de la participation active de réfugiés dans le travail des ONG et même de création d'ONG par des réfugiés eux-mêmes. Cela permet une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des personnes concernées et peut garantir la transmission ciblée de l'aide humanitaire vers les bénéficiaires. De plus, au sein d'ONG les réfugiés peuvent surmonter les barrières linguistiques et les différences culturelles rencontrées. L'Assemblée encourage les ONG et les donateurs à intégrer les réfugiés et les migrants à la mise en œuvre du travail humanitaire et à son suivi.
4. L'Assemblée condamne fermement les attaques contre les ONG et leurs donateurs, que ce soit sous la forme de violences physiques, d'obstacles juridiques, d'accusations politiques ou même d'actes racistes. Le respect des droits et des libertés des ONG est indispensable à l'existence de sociétés démocratiques qui fonctionnent pleinement. Par ailleurs, les gouvernements ou les organisations politiques ne devraient pas utiliser les ONG comme des instruments pour étendre leur sphère d'influence par l'agitation politique.
5. Rappelant l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005), la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, l'Assemblée est vivement préoccupée par les informations selon lesquelles les activités des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants font l'objet de restrictions injustifiées motivées par des considérations politiques.
6. La législation et la pratique des États membres doivent être conformes aux normes du Conseil de l'Europe et les États membres concernés devraient également mettre en œuvre les avis formulés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à ce sujet.
7. Les États membres ne devraient pas exercer de discriminations à l'encontre des ONG étrangères qui apportent une aide humanitaire aux réfugiés et aux migrants sur leur territoire, ni imposer de restrictions au financement étranger du travail humanitaire effectué par les ONG nationales. À cet égard, les administrations fiscales nationales ne devraient pas prélever d'impôts sur les dons et l'action humanitaires.
8. Puisqu'elles jouent un rôle décisif au sein de la société civile, les ONG doivent pour leur part se conformer à certaines exigences, telles que le respect du droit national et la transparence. Elles devraient être dûment enregistrées et veiller à ce que leurs objectifs, leur personnel, leur financement, l'utilisation de leurs ressources financières et leur action soient clairement établis. Le manque de transparence, l'agitation politique, le prosélytisme religieux ou philosophique ou le lobbying commercial par des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants saperaient la confiance que leur accorde la population.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 7 septembre 2020.

9. L'Assemblée se félicite du financement substantiel octroyé par l'Union européenne aux ONG qui viennent en aide aux migrants et aux réfugiés. Dans le contexte actuel, elle invite les États membres qui sont aussi membres de l'Union européenne à maintenir leurs contributions budgétaires pendant et après la pandémie de covid-19. Le contrôle de l'utilisation appropriée de ces fonds devrait être assuré par la Cour des comptes de l'Union européenne et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

10. Parce que les ONG peuvent être des vecteurs d'activités illégales, telles que le trafic illicite ou la traite de migrants, le blanchiment d'argent ou l'aide au terrorisme, elles doivent prendre toutes les précautions pour éviter qu'elles ne participent pas involontairement à de telles activités criminelles. Conformément au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, qui complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Palerme, 2000), les États membres ne doivent pas ériger en infraction le transport transfrontière de migrants pour des motifs strictement humanitaires. L'histoire européenne regorge d'exemples héroïques de passage clandestin de réfugiés fuyant diverses dictatures ou le nettoyage ethnique.

11. Rappelant sa [Résolution 2229 \(2018\)](#) «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer», l'Assemblée insiste sur le fait que les ONG devraient être autorisées à effectuer des opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales et à débarquer les personnes secourues dans le port sûr le plus proche, conformément au droit maritime international. Les corps nationaux de garde-frontières peuvent établir des règles ou des codes de conduite applicables à la coopération des ONG dans les opérations officielles de recherche et de sauvetage menées dans les eaux territoriales nationales. Dans le contexte actuel, marqué par la pandémie de covid-19 et ses conséquences, l'Assemblée rappelle que le caractère «sûr» d'un port est aussi déterminé par les risques sanitaires locaux. Néanmoins, les problèmes de santé spécifiques des personnes secourues en mer nécessitent un débarquement et un traitement médical plus rapides.

B. Projet de recommandation³

1. Rappelant sa Résolution (2020) "Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe", l'Assemblée parlementaire souligne l'importance des ONG pour les États membres dans l'aide apportée aux réfugiés et aux migrants.
2. Se référant à la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) et à la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'élaborer des normes communes pour faciliter les activités internationales des ONG qui apportent une aide humanitaire aux migrants, aux réfugiés et aux personnes déplacées. Il conviendrait de veiller tout particulièrement à faciliter:
 - 2.1. la création de bureaux de terrain au niveau local;
 - 2.2. l'obtention de visas d'entrée et de permis de séjour pour le personnel des ONG;
 - 2.3. le transport et la distribution des biens humanitaires;
 - 2.4. la fourniture de services humanitaires par le personnel des ONG;
 - 2.5. la reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel des ONG, s'agissant par exemple de leurs compétences médicales;
 - 2.6. les virements bancaires internationaux de fonds destinés à l'action humanitaire;
 - 2.7. les avantages fiscaux appliqués aux dons nationaux et internationaux et à leur utilisation à des fins humanitaires.
3. Se référant à la Charte européenne sur les droits et les responsabilités des bénévoles, mise au point par le Forum européen de la jeunesse, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'élaborer des normes juridiquement contraignantes pour les bénévoles, en tenant dûment compte de la Charte sociale européenne (STE n° 035 et 163).

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 7 septembre 2020.

C. Exposé des motifs par M. Domagoj Hajduković, rapporteur

1. Introduction

1. Le présent rapport a été élaboré sur la base d'une proposition de résolution (Doc. 14380) intitulée «Établir des lignes directrices pour les ONG internationales», déposée par M^{me} Deborah Bergamini (Italie, PPE/DC) et d'autres membres de l'Assemblée, après les poursuites engagées en Italie contre des organisations non gouvernementales (ONG) étrangères soupçonnées d'aider l'immigration illégale en secourant des migrants en mer Méditerranée et en les amenant vers des ports italiens. En Grèce, à Malte, en Espagne et dans d'autres pays, des procureurs ont également ouvert des enquêtes contre des ONG dans leurs juridictions respectives. Ces enquêtes ont suscité de nombreuses critiques⁴ et un débat public sur les droits des ONG et la façon dont elles devraient venir en aide aux migrants traversant la Méditerranée en bateau.

2. La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a décidé de modifier le titre du rapport comme suit: «Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe», afin de préciser que ce travail ne tenterait pas de réglementer les activités de toutes les ONG, mais se concentrerait sur celles qui aident les réfugiés et les migrants en Europe. Les droits et les obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants arrivant par bateau sont traités dans un chapitre distinct du présent rapport.

3. L'Assemblée parlementaire a plus spécifiquement abordé l'importance de secourir les bateaux de migrants en situation de détresse dans la [Résolution 1872 \(2012\)](#) «Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?», la [Résolution 1999 \(2014\)](#) «Le bateau-cercueil: actions et réactions» et la [Résolution 2229 \(2018\)](#) «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer». Le présent rapport ne répétera pas ce travail mais fournira de nouvelles indications aux États membres ainsi qu'aux ONG qui risquent d'encourir une responsabilité pénale en raison de leurs activités de soutien aux migrants et aux réfugiés. Il est important de reconnaître la grande valeur de l'aide humanitaire apportée par les ONG aux réfugiés et aux migrants chaque jour.

4. Le sauvetage de réfugiés et de migrants en Méditerranée fait toujours l'objet d'autant de controverses politiques. Alors que les poursuites engagées contre des ONG qui exploitent des navires de sauvetage se sont souvent terminées devant les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme a pu préciser les obligations des États membres à l'égard des migrants qui se trouvent à bord des navires de sauvetage dans l'affaire *Rackete et autres c. Italie* (Requête n° 32969/19), l'obligation d'ouvrir les ports pour permettre un débarquement n'en fait pas partie⁵. En raison de la propagation du coronavirus et de la pandémie de covid-19 qui a touché Chypre, la France, la Grèce, l'Italie, Malte et l'Espagne au printemps 2020, ces pays ont déclaré l'état d'urgence sanitaire et ont fermé leurs ports aux navires étrangers, y compris aux bateaux de migrants, ce qui a beaucoup compliqué la tâche des navires privés qui assurent le sauvetage des migrants⁶.

5. La commission a tenu des auditions avec M. Ruben Neugebauer, cofondateur de l'ONG allemande Sea Watch, M. András Léderer, du Comité Helsinki hongrois, et le Dr Philippe de Botton, président de Médecins du Monde. Je regrette vivement qu'il n'ait finalement pas été possible de tenir un échange de vues avec M^{me} Magdalena Majkowska-Tomkin, directrice de division de l'unité migration et intégration, et M. Yervand Shirinyan, directeur adjoint d'Open Society Human Rights Initiative, qui avaient proposé de s'adresser à la commission. Je tiens donc à remercier, pour sa contribution écrite, M. Manos Moschopoulos, responsable de programme pour la protection et les droits des migrants d'Open Society Foundations (OSF) à Berlin. OSF est l'ONG la plus importante qui verse des sommes considérables dans le monde entier à d'autres ONG intervenant sur les questions relatives aux migrations et à l'asile⁷.

4. www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/07/Signatories-Joint-Statement-2.pdf.

5. <http://hudoc.echr.coe.int/fre-press?i=003-6443348-8477489>.

6. www.dw.com/en/coronavirus-crisis-hampering-mediterranean-migrant-rescues/a-53168399.

7. www.opensocietyfoundations.org/voices/topics/migration-and-asylum.

2. Comment définir les ONG

2.1. Les ONG ne constituent pas une catégorie homogène

6. Comme l'a indiqué dans sa note introductive M^{me} Daphné Dumery (Bélique, NI), qui m'a précédé à la fonction de rapporteur, les ONG ou les organisations de la société civile contribuent beaucoup à servir les intérêts publics mais elles ne forment pas une catégorie standardisée. Culturellement et historiquement, il y a différentes conceptions, qui vont de l'approche anglo-américaine individualiste, fondée sur l'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, au contrôle absolu sur la population par le biais d'organisations de masse dans les régimes communistes et fascistes. Ces différences historiques semblent avoir encore une influence aujourd'hui.

7. Le présent rapport traite essentiellement des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants au sens large. Cependant, de nombreuses ONG poursuivent plusieurs objectifs. Certaines participent également activement à la vie politique et coopèrent parfois avec des partis politiques ou des groupes de pression privés. Outre des objectifs purement humanitaires, les ONG peuvent avoir des objectifs politiques, religieux, scientifiques, professionnels ou autres.

8. Tout comme les opinions politiques divergent sur les questions de migration, les ONG créées par des partis et mouvements politiques cherchent à promouvoir des points de vue et actions qui s'opposent. Dans ce contexte, la Fondation Heinrich Böll du parti allemand Les Verts agit par exemple pour aider les migrants et les réfugiés et a publié, en 2018, un rapport intitulé «Allemagne – Terre d'immigration»⁸. De l'autre côté de l'échiquier politique, des militants politiques de droite ont créé une ONG qui a fait l'acquisition d'un navire de sauvetage en 2017 pour arrêter les migrants qui quittent la Libye par bateau⁹.

9. La Commission internationale catholique pour les migrations est une organisation enregistrée à but non lucratif, qui a été fondée en 1951 et dont le siège se trouve à Genève¹⁰. International Orthodox Christian Charities est une ONG établie aux États-Unis qui vient en aide aux réfugiés depuis 1992 à Belgrade, 1994 dans le Caucase, 2003 en Syrie et 2015 en Grèce¹¹. La fondation de la Direction des affaires religieuses de Turquie (Diyanet) offre son aide aux personnes déplacées en Syrie¹² et aux Rohingyas au Bangladesh¹³. L'ONG Islamic Relief USA a accordé une aide financière aux Palestiniens dans la bande de Gaza et, en partenariat avec l'ONG Hebrew Immigrant Aid Society, basée aux États-Unis, une aide humanitaire aux migrants en Grèce¹⁴.

10. En 2019, le président du Conseil de l'Église protestante d'Allemagne a décidé de financer le navire d'une ONG pour secourir les migrants se déplaçant par bateau en mer Méditerranée¹⁵. Environ 20 000 réfugiés chrétiens orthodoxes arméniens venant de Syrie ont reçu l'aide de la Croix-Rouge autrichienne en 2018 pour obtenir la nationalité arménienne et s'installer en Arménie grâce à un projet financé à hauteur de 300 000 € par une ONG de la diaspora arménienne et de 3 millions € par le Fonds fiduciaire de l'Union européenne¹⁶.

11. Les ONG peuvent être créées et financées par de riches individus dont elles dépendent financièrement et qui peuvent déterminer leur action¹⁷. Il existe aussi des formes mixtes, telles que les «organisations non gouvernementales quasi autonomes» («quangos» en anglais), qui sont privées mais qui ont été instituées par des agents publics et qui reçoivent des fonds publics ou remplissent des missions publiques. En droit grec, par exemple, les enfants réfugiés non accompagnés ont le droit d'avoir un tuteur légal. Les ONG sont donc employées, avec leur personnel, par les autorités grecques pour être les tuteurs légaux des enfants réfugiés non accompagnés, comme l'ONG grecque METAdrasi, qui a créé un réseau de tuteurs en 2014¹⁸.

8. www.boell.de/en/2018/12/18/germany-land-immigration.

9. <https://time.com/4896962/anti-immigration-ship-rescue-ngo-boat/>.

10. www.icmc.net/.

11. <https://ioccc.org/how-we-serve/assistance-refugees>.

12. <http://dinhizmetleri.diyamet.gov.tr/Documents/FKB-ZDB%20Faaliyet%20Raporu.pdf>.

13. www.aa.com.tr/en/asia-pacific/covid-19-turkish-diyamet-foundation-helps-rohingya-/1790647.

14. www.hias.org/blog/hias-islamic-relief-usa-partner-protect-refugees-greece.

15. www.dw.com/en/germanys-protestant-church-to-send-rescue-ship-to-mediterranean/a-50407182.

16. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_madad_action_document_armenia-v2.pdf.

17. Par exemple, George Soros a versé 32 milliards de dollars américains à ses fondations depuis 1984, www.opensocietyfoundations.org/george-soros,

En 2016, Chatham House a publié une étude sur les ONG financées par de riches citoyens russes, www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf.

2.2. Les ONG en tant que partenaires institutionnels

12. Les organisations de la société civile indépendantes sont devenues des acteurs importants de la coopération internationale. Pour les organisations internationales, les organisations de la société civile sont des partenaires stratégiques dans le cadre de l'application des politiques et des mesures concrètes, notamment dans les pays où le gouvernement et le secteur public ne respectent pas les normes des droits de l'homme, en raison de l'absence de contrôle démocratique, de la corruption ou de leur inefficacité.

13. Notre commission a eu l'occasion d'auditionner plusieurs ONG au cours d'échanges de vues tenus pour l'élaboration du présent rapport, mais aussi pour d'autres rapports ainsi que dans le cadre de campagnes, de séminaires et de conférences. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe est l'organe du Conseil de l'Europe qui institutionnalise une coopération régulière avec les ONG qui en sont membres et qui entretient un dialogue régulier avec l'Assemblée parlementaire. Au cours de l'élaboration du présent rapport, un échange de vues a été organisé notamment avec M^{me} Anna Rurka, présidente de la conférence.

14. L'Union européenne dépend beaucoup des institutions privées et des ONG pour mettre en œuvre les projets qu'elle finance. Entre 2014 et 2017, la Commission européenne a versé environ 11,3 milliards d'euros aux ONG pour la mise en œuvre de projets¹⁹. Le Fonds Asile Migration et Intégration de la Commission européenne accordera 21,5 millions d'euros à des projets visant à soutenir l'intégration de ressortissants de pays tiers à compter de 2020²⁰. D'autres secteurs de la Commission européenne examinent la situation et la légitimité des ONG qui travaillent avec les migrants, comme dans une récente étude intitulée «Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants»²¹, qui est pertinente pour le présent rapport et qui a été financée dans le cadre du budget du Programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne, de 30 milliards d'euros pour la période 2018-2020²².

15. Le financement par l'Union européenne d'ONG qui viennent en aide aux migrants a suscité des interrogations quant à l'utilisation judicieuse de ces fonds, par exemple dans le cadre d'une question parlementaire adressée le 24 janvier 2020 par M^{me} Elissavet Vozemberg-Vrionidi (députée européenne de la Grèce, PPE) à la Commission européenne²³. En février 2020, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de la Commission européenne a mené à son terme une enquête sur l'utilisation des fonds de l'Union européenne par une ONG engagée en faveur des réfugiés syriens et a conclu qu'une somme de près de 1,5 million € avait été détournée dans le cadre d'un projet d'un montant de 19 millions €²⁴. En 2018, la Cour des comptes européenne a appelé à davantage de transparence et de contrôles dans le financement des ONG²⁵.

16. En revanche, les ONG ont aussi contribué à mettre en lumière des irrégularités commises par des agents publics dans le cadre d'interventions en faveur des migrants. Ainsi, en 2017, l'ONG grecque Solidarity Now a demandé que des enquêtes soient menées concernant le détournement de fonds octroyés par l'Union européenne en faveur de réfugiés en Grèce, ceux-ci n'ayant apparemment pas bénéficié de ces fonds²⁶. Des ONG ont également réagi à des cas d'exploitation sexuelle de personnes déplacées par le personnel d'ONG, comme l'a montré l'organisation European Confederation of Relief and Development NGOs (CONCORD) dans son communiqué publié en février 2018²⁷.

2.3. Activités liées à la fois aux politiques et aux pratiques

17. Depuis 1994, la plateforme d'ONG européennes sur l'asile et les migrations (European NGO Platform Asylum and Migration, EPAM) facilite les échanges entre les ONG désireuses de contribuer à l'élaboration d'une politique en la matière dans l'Union européenne. Elle compte 29 membres et quatre observateurs²⁸.

18. <https://metadrasi.org/en/campaigns/guardianship-of-unaccompanied-minors/>. La commission a entendu M^{me} Lora Pappa, fondatrice, Présidente et directrice générale, METAdrasi, le 30 janvier 2020 à Strasbourg, sur les lois et des pratiques concernant la tutelle en Grèce.

19. <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ngo-35-2018/fr/index.html>.

20. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/european-commission-makes-215-million-available-through-asylum-migration-and-integration-fund>.

21. www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/06/Final-Synthetic-Report-Crackdown-on-NGOs-and-volunteers-helping-refugees-and-other-migrants_1.pdf.

22. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/commission-invest-%E2%82%AC11-billion-new-solutions-societal-challenges-and-drive-innovation-led>.

23. www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-000402_EN.html.

24. https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-02-2020/olaf-concludes-investigation-activities-ngo-providing-emergency_fr.

25. www.eca.europa.eu/fr/Pages/NewsItem.aspx?nid=11402.

26. www.solidaritynow.org/en/petition/.

27. <https://concordeurope.org/blog/2018/02/13/reaction-sexual-exploitation-abuse-ngo-staff/>.

Les réunions de l'EPAM sont coprésidées par la Commission des Églises auprès des Migrants en Europe (CEME) et le Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et ses groupes de travail sur l'asile et les migrations sont présidés respectivement par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) et le Migration Policy Group (MPG) à Bruxelles. Le CERE réunit 104 ONG membres et le MPG se décrit comme un groupe de réflexion et d'action, qui est éligible aux financements de l'Union européenne en faveur de la recherche.

18. De nombreuses ONG se considèrent comme des «défenseurs des droits de l'homme», un terme largement utilisé en politique et en droit international, qui renvoie à la Résolution 53/144 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1999 contenant la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus²⁹.

19. À la lumière de ces considérations, le terme ONG est utilisé dans le présent rapport pour décrire les organisations non gouvernementales et les organisations privées liées aux groupes de la société civile, aux communautés religieuses, aux partis politiques ou autres groupes de pression dans le domaine de la migration. S'il est presque impossible de les classer et de les distinguer, la plupart de ces ONG sont généralement des organisations caritatives ou des organisations à but non lucratif exonérées d'impôts, dont l'action et le budget sont dans une certaine mesure surveillés par l'administration fiscale des États membres.

3. Droits fondamentaux des ONG

20. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent le droit à la liberté d'association, qui permet la création des ONG. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la marge de restriction de ce droit est très limitée³⁰.

21. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) dispose que la personnalité et la capacité d'une ONG sont reconnues dans d'autres États membres si l'ONG a «un but non lucratif d'utilité internationale», sauf si son activité «contrevient à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés d'autrui, ou compromet les relations avec un autre État ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Cette convention a pour objectif de permettre aux ONG d'agir en qualité de personne morale dans un autre État et, par exemple, de signer des contrats, d'acquérir des droits, de détenir des comptes bancaires ou de comparaître comme partie devant un tribunal. Une ONG internationale peut ainsi jouir de droits de l'homme et de libertés dans le pays où elle est établie et à l'étranger.

22. Les ONG peuvent comparaître comme partie dans le cadre d'une procédure juridique devant la Cour européenne des droits de l'homme, mais aussi être entendues en qualité de témoin expert ou présenter des pièces concernant une affaire ou l'exécution d'un arrêt de la Cour³¹. Elles peuvent également aider les réfugiés et les migrants à porter leur cas devant le Comité européen des droits sociaux chargé du suivi de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (STE nos 035 et 163), qui prévoit également des droits importants pour les réfugiés et les migrants³².

23. Dans sa Résolution 22/6 adoptée en mars 2013 intitulée «Protection des défenseurs des droits de l'homme», le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a engagé les États membres de l'ONU à veiller à ce qu'aucune disposition législative ne criminalise ou discrédite les activités de défense des droits de l'homme au motif de l'origine de leur source de financement. L'Assemblée parlementaire a abordé la question des défenseurs des droits de l'homme dans sa [Résolution 1660 \(2009\)](#) et sa [Résolution 1891 \(2012\)](#) «La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», sa [Résolution 2095 \(2016\)](#) «Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe» et sa [Résolution 2225 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe».

28. www.ngo-platform-asylum-migration.eu/about-epam/members/.

29. www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.

30. [www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-FR-HRFILES-15\(1997\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-FR-HRFILES-15(1997).pdf).

31. www.coe.int/fr/web/execution/submissions.

32. <https://journals.openedition.org/remi/pdf/7894>.

24. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a établi des Grandes lignes sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants³³. Je me félicite vivement de l'adoption de ces lignes directrices et j'invite les États membres à les prendre en compte.

4. Obligations générales des ONG

25. La recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe³⁴ définit en détails l'obligation pour les ONG d'avoir un statut juridique ou une personnalité juridique afin de garantir leur transparence et de préciser leurs droits et obligations. Le paragraphe 45 de cette recommandation énonce que les ONG étrangères peuvent être tenues de solliciter l'autorisation d'exercer leurs activités dans le pays hôte, à moins que la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales ne s'applique.

26. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a adopté plusieurs avis sur des législations nationales relatives aux ONG étrangères ou aux ONG recevant des fonds de l'étranger³⁵.

27. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a établi un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, qui a publié, en novembre 2018, un rapport élaboré par M. Dragan Golubović examinant les normes internationales relatives à la portée légitime des obligations de déclaration et de divulgation pour les ONG³⁶. Le Conseil d'experts a publié son Étude des développements des normes, mécanismes et jurisprudence liés aux ONG pour la période 2017-2019³⁷, qui a été présentée à la commission par son auteur, M. Jeremy McBride, le 29 janvier 2020.

28. L'Assemblée a adopté la [Résolution 2096 \(2016\)](#) «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?» et la [Résolution 2226 \(2018\)](#) «Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe». La commission des questions juridiques et des droits de l'homme élabore actuellement un nouveau rapport sur les restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe.

29. En tant qu'organismes caritatifs, les ONG ont généralement un statut d'organisme à but non lucratif exonéré d'impôts³⁸. Cela inclut normalement l'obligation de s'abstenir d'exercer des activités commerciales. Néanmoins, la recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe indique que «les ONG devraient être libres d'entreprendre toutes activités économiques, d'affaires ou commerciales licites afin de financer leurs activités à but non lucratif». Ces activités à but lucratif sont soumises à des obligations fiscales.

30. En février 2019, la Cour fédérale des finances allemande a statué que l'ONG «ATTAC» ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier d'une exonération d'impôts en vertu du droit allemand parce qu'elle menait une campagne politique et non une mission d'intérêt public comme l'éducation du public³⁹. La fiscalité relevant de la compétence nationale des États membres, y compris au sein de l'Union européenne, cette décision de la plus haute instance fiscale allemande pourrait avoir des répercussions sur des décisions similaires prises par les autorités fiscales nationales dans d'autres États membres. Les ONG qui viennent en

33. <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-3-guidelines-on-protecting-ngo-work-in-su/16809e5dbc>.

34. <https://rm.coe.int/16807096b8>.

35. Voir par exemple, [Avis 814/2015](#) concernant la loi fédérale n° 129-fz portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales) de la Fédération de Russie, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)020-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)020-f);

[Avis 889/2017](#) concernant le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)015-f);

[Avis 919/2018](#) relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé «Stop Soros», qui ont des répercussions directes sur les ONG en Hongrie, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)013-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)013-f);

[Avis 941/2018](#) concernant l'article 253 de la loi hongroise XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)035-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)035-f).

36. <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2018-3-review-ngo-reporting-requirements/16808f2237>.

37. <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-1-ngos-developments-in-standards-mechanis/16809ccd3a>.

38. www.wsj.com/articles/george-soross-18-billion-tax-shelter-1511465095.

39. www.xinhuanet.com/english/2019-02/27/c_137852764.htm.

aide aux migrants et aux réfugiés pourraient, par exemple, se voir obligées de séparer, dans leurs déclarations fiscales, les dépenses consacrées à la promotion de leurs idées politiques et les dépenses consacrées à l'aide humanitaire.

31. Comme toutes les autres structures, les ONG sont soumises à des obligations en matière fiscale. En accordant des avantages fiscaux aux ONG, les États membres soutiennent de fait leurs activités, ce qui correspond à des taux d'imposition sur le revenu applicables pouvant atteindre près de 60 % dans certains pays d'Europe⁴⁰. Il est important de rappeler que la législation fiscale ne doit pas être utilisée comme un outil pour restreindre indûment les activités des ONG, en particulier si ces restrictions sont discriminatoires et motivées par des considérations politiques.

32. De nombreuses organisations internationales et ONG collaborent étroitement avec des bénévoles⁴¹. En 2011, la Commission européenne a examiné les cadres politiques à appliquer au travail bénévole⁴². Cependant, la plupart des bénévoles n'ont pas de contrat de travail et ne perçoivent généralement pas de rémunération. Leur santé et leur sécurité sont souvent exposées à des risques importants, que ce soit dans les camps de réfugiés ou sur les bateaux de sauvetage.

33. En 2012, le Forum européen de la jeunesse a élaboré une charte sur les droits et les responsabilités des volontaires, qui prévoit que chaque bénévole a droit à une protection sociale pendant l'exercice de ses activités bénévoles, sous forme de soins de santé et d'une assurance de responsabilité civile. En outre, tous les bénévoles ont le droit de concilier leur activité bénévole avec leur vie professionnelle et leur vie privée et peuvent refuser des tâches qui iraient à l'encontre de leurs croyances ou convictions⁴³. Enfin, la protection sociale et sanitaire devrait également se poursuivre après la période de bénévolat en cas de *burn-out* et de dépression⁴⁴.

5. Responsabilité pénale des ONG

34. Les ONG étant dotées de la personnalité juridique, elles et leurs membres peuvent en principe être tenues juridiquement responsables de toute infraction à la loi, y compris en matière pénale. Par ailleurs, les personnes travaillant pour une ONG peuvent être tenues responsables de toute infraction à la loi commise dans le cadre de leur activité au sein de cette ONG.

35. En 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, qui complète la Convention contre la criminalité transnationale organisée. L'article 3 de ce protocole définit le trafic illicite de migrants comme «le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État.» Son article 6 exige des États d'incriminer le trafic illicite de migrants, le fait de fabriquer et de fournir des documents de voyage ou d'identité frauduleux afin de permettre le trafic illicite de migrants et le fait de permettre un séjour illégal. Le trafic illicite de migrants sans avantage financier ou autre avantage matériel ne serait donc pas considéré comme une infraction pénale en vertu du protocole, mais le sens donné à «autre avantage matériel» pourrait laisser aux États une marge de manœuvre.

36. S'il est vrai que les lois pénales nationales peuvent varier considérablement⁴⁵, des normes communes ont été établies pour les États membres de l'Union européenne dans le cadre de la Directive européenne 2002/90/CE définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et en vertu de la Décision-cadre 2002/946/JHA visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. La législation européenne érige en infraction pénale le fait «d'aider 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», mais prévoit que «tout État membre peut décider de ne pas imposer de sanctions dans les cas où [l'aide à l'entrée irrégulière] a pour but d'apporter une aide humanitaire.»

40. <https://taxfoundation.org/top-individual-income-tax-rates-europe-2019/>.

41. https://unv-swvr2018.org/index_fr.php.

42. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/citizenship-programme/docs/eyv_2011_alliance_pave.pdf.

43. www.youthforum.org/charter-rights-and-responsibilities-volunteers.

44. www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jul/11/volunteer-burnout-i-was-overwhelmed-by-the-images-in-my-mind.

45. Voir la présentation dans la Boîte à outils de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour lutter contre le trafic illicite de migrants, Vienne, 2010, www.un.org/ruleoflaw/files/SOM_Toolkit_E-book_english_Combined.pdf.

37. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a estimé qu'environ 370 000 migrants étaient entrés illégalement dans l'Union européenne en 2016, en payant les trafiquants entre 320 millions USD et 550 millions USD⁴⁶. Lorsque des centaines de milliers de migrants sont arrivés dans l'Union européenne en 2016, les spécialistes du droit ont avancé que l'interdiction du trafic illicite de migrants devait être plus restrictive afin d'éviter la criminalisation des «passeurs humanitaires»⁴⁷. La Plateforme pour la coopération internationale sur les Sans Papiers (PICUM) a publié une étude sur le sujet décrivant les effets des politiques de lutte contre le trafic illicite de migrants mises en œuvre dans l'Union européenne sur les acteurs de la société civile depuis 2016-2017⁴⁸.

38. Le Parlement européen a également commandité une étude pour savoir si le droit de l'Union européenne criminalise indûment l'aide humanitaire apportée aux migrants en situation irrégulière⁴⁹ et a adopté sa Résolution du 5 juillet 2018 sur les lignes directrices destinées aux États membres pour empêcher que l'aide humanitaire ne soit érigée en infraction pénale⁵⁰. En 2018, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié une note relative aux droits fondamentaux des ONG dans le cas des navires participant aux activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée et aux enquêtes pénales y afférentes⁵¹. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe a publié en décembre 2019 un rapport, élaboré par M^{me} Carla Ferstman, intitulé «Utilisation du droit pénal pour restreindre le travail des ONG soutenant les réfugiés et autres migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe»⁵².

39. Les défenseurs des droits de l'homme ont critiqué les poursuites engagées et les sanctions pénales prises à l'encontre des ONG ayant aidé des réfugiés et des migrants⁵³. M. Salam Kamal-Aldeen, citoyen irako-moldave résidant au Danemark, fondateur de l'ONG Team Humanity Danemark venant en aide aux migrants arrivant par bateau, avec laquelle il a travaillé en Grèce, a déposé en avril 2019 un recours contre la Grèce devant la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁴.

40. Parallèlement, les ONG peuvent servir de couverture à des opérations de blanchiment de capitaux et même de financement du terrorisme, comme décrit dans un rapport élaboré pour le Conseil de l'Europe en 2013⁵⁵. En 2008, l'OCDE a préparé une étude sur l'utilisation des organisations non gouvernementales à des fins de blanchiment de capitaux et d'évasion fiscale⁵⁶.

41. Si une ONG peut être utilisée pour collecter et transférer l'argent des migrants, sa création et son enregistrement exposent nécessairement cette ONG au contrôle des pouvoirs publics et, par conséquent, présentent des risques supplémentaires pour les criminels. En l'absence de statistiques, il est difficile de mesurer l'importance de ces abus, mais il semble raisonnable de supposer qu'ils se limitent à de très rares cas en ce qui concerne les migrants et les réfugiés.

42. Cependant, de nombreuses ONG ont été créées pour apporter une aide humanitaire, une assistance médicale, une assistance juridique et d'autres formes de soutien aux migrants et aux réfugiés. Sans elles, les autorités nationales seraient dépassées et incapables d'apporter le soin nécessaire aux migrants et aux réfugiés dans leur pays. Il est donc important de ne pas discréditer ce travail des ONG en faisant peser sur elles des soupçons d'activités illicites.

6. ONG secourant des migrants en mer

43. Le nombre de migrants traversant la mer Méditerranée par bateau connaît une baisse constante depuis 2015, de même que le nombre de migrants décédés ou disparus pendant cette traversée⁵⁷. Les ONG restent néanmoins essentielles pour secourir les embarcations en détresse, bien qu'elles se heurtent souvent à un certain nombre de difficultés.

46. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf.

47. www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-humanitarian-smuggling-of-refugees-criminal-offence-or-moral-obligation.

48. http://picum.org/Documents/Others/ESCR_Project_Main_Findings_Report.pdf.

49. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU\(2018\)608838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU(2018)608838_EN.pdf).

50. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_FR.html.

51. <https://fra.europa.eu/en/node/27683>.

52. <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2019-1-criminal-law-ngo-restrictions-migration/1680996969>.

53. www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/greece-ongoing-crackdown-on-civil-society-providing-humanitarian.

54. www.glanlaw.org/single-post/2019/04/18/Case-filed-against-Greece-in-Strasbourg-Court-over-Crackdown-on-Humanitarian-Organisations.

55. <https://rm.coe.int/the-risks-to-non-profit-organisations-of-abuse-of-migrant-financing/16807828e5>.

56. www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf.

57. <https://data2.unhcr.org/fr/situations/mediterranean>.

44. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié un aperçu des navires humanitaires participant aux opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée et des enquêtes pénales menées entre 2015 et 2018⁵⁸; ces chiffres ont été actualisés jusqu'à juin 2019⁵⁹. Douze ONG exploitent des navires et un avion en mer Méditerranée et toutes ont fait l'objet d'actions en justice ou ont cessé leur activité en raison de la pression juridique. Généralement, ces poursuites sont basées sur le fait qu'elles font entrer des migrants dans des États membres de l'Union européenne au lieu de les ramener en Libye ou dans un autre pays de la rive sud de la Méditerranée.

45. M. Ruben Neugebauer, porte-parole et co-fondateur de l'ONG Sea Watch à Berlin, a informé la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées en juin 2018 à Strasbourg, que Sea Watch était à l'origine une ONG politique chargée d'observer l'action extérieure de l'Union européenne à l'égard des migrants, et non de venir en aide aux migrants arrivant par la Méditerranée. Autrement, l'ONG se serait appelée «sea rescue». Cependant, la situation actuelle les a contraints à venir en aide aux migrants et à les amener en port sûr en Italie, à Malte ou en Espagne. Sea Watch a exploité le navire *Sea Watch 3* et un avion qui survolait la côte libyenne pour détecter les bateaux de migrants non équipés pour les traversées en haute mer ou déjà en détresse. L'avion, qui avait été financé par un don de 200 000 € versé par l'Église protestante d'Allemagne, a finalement été interdit de vol dans l'espace aérien au-dessus de la côte libyenne par les autorités maltaises.

46. Le procureur général de la ville portuaire italienne de Catane a déclaré, en avril 2017, qu'il disposait d'éléments prouvant que des ONG travaillaient directement avec des trafiquants d'êtres humains pour amener des migrants en Italie⁶⁰. Il s'est finalement rétracté devant la commission de la défense du Sénat italien en mai 2017⁶¹.

47. En 2017, l'Italie a élaboré un code de conduite pour les ONG menant des opérations de sauvetage des migrants en mer⁶². Les ONG ne signant pas ou ne respectant pas ce code sont exclues des opérations de sauvetage par l'Italie. Certaines ONG ont refusé de signer le code et l'ont critiqué du fait qu'il reconnaissait les activités de recherche et de sauvetage menées par les garde-côte libyens⁶³. À la place, elles ont établi un code de conduite volontaire pour les opérations de recherche et de sauvetage⁶⁴ et formulé des arguments juridiques contre le code italien⁶⁵.

48. Les ONG peuvent effectuer des opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales et débarquer les personnes secourues dans le port sûr le plus proche, conformément au droit maritime international. Néanmoins, les ONG devraient coordonner leur travail avec les opérations de recherche et de sauvetage menées par les autorités.

49. La Commission européenne et Frontex ont approuvé le code italien⁶⁶. En réponse à une question du Parlement européen, le commissaire Avramopoulos a déclaré au nom de la Commission européenne, le 16 janvier 2018, que la Commission soutenait le renforcement de la coordination de tous les acteurs participant aux activités de recherche et de sauvetage, dans le respect de la législation internationale applicable, qu'elle était persuadée qu'une coordination plus efficace dans ce domaine était essentielle pour empêcher les pertes de vie en mer mais qu'elle n'envisageait pas d'adopter un «code de conduite européen» en vertu d'une «procédure communautaire»⁶⁷.

50. Cette action de l'Italie et de la Commission européenne a été critiquée en 2017 par M. Felipe González Morales, Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies pour les droits de l'homme des migrants et M. Nils Melzer, Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui ont affirmé, dans une déclaration commune, que cette action menaçait la vie et enfreignait les normes internationales en condamnant des personnes à subir d'autres violations des droits de l'homme en Libye⁶⁸.

58. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-ngos-sar-mediterranean_en.pdf.

59. <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngos-sar-activities>.

60. www.dw.com/en/italy-prosecutor-claims-ngos-working-with-human-smugglers/a-38554753.

61. www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-ngo/italy-prosecutor-investigating-ngo-rescuers-says-has-no-proof-of-wrongdoing-idUSKBN17Z260.

62. www.avvenire.it/c/attualita/Documents/Codice%20ONG%20migranti%2028%20luglio%202017%20EN.pdf.

63. www.theguardian.com/world/2017/jul/31/aid-groups-snub-italian-code-conduct-mediterranean-rescues.

64. www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2017/03/20170302-NGO-Code-of-Conduct-FINAL-SECURED.pdf.

65. www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Draft-ASGI-Position-Paper_Final_EN.pdf.

66. www.ansa.it/english/news/politics/2017/07/17/italys-migrant-ngo-code-of-conduct-ok_6255c72b-281e-4f18-9acd-fc1c9a95a575.html.

67. www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-005646-ASW_EN.html.

68. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21978&LangID=E.

M^{me} Agnès Callamard, Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, a également exprimé des critiques: «À travers ce nouveau code de conduite, l'Italie et la Commission européenne imposent des procédures susceptibles de réduire la capacité des ONG à mener des activités de sauvetage. Cela risque d'augmenter le nombre de décès en mer, et les pertes de vie correspondantes, de par leur nature prévisible et évitable, constitueront une violation des obligations de l'Italie en matière de droits de l'homme.»⁶⁹

51. En août 2017, le navire *Iuventa* exploité par l'ONG allemande Jugend Rettet (Jeunes sauveteurs)⁷⁰ a été saisi dans le port italien de Trapani pour aide à l'immigration illégale et collusion avec des trafiquants d'êtres humains, décision confirmée par la Cour suprême italienne en avril 2018⁷¹. Dans le même temps, l'équipage du navire a reçu un prix des droits de l'homme d'une valeur de 50 000 €, décerné par la Fondation Paul Grüninger en Suisse, en récompense de sa mission de sauvetage⁷².

52. En 2019, des défenseurs de la société civile ont essayé d'engager une procédure auprès du procureur de la Cour pénale internationale, impliquant l'Union européenne ainsi que des dirigeants et des représentants d'États membres dans des crimes contre l'humanité en raison de leurs politiques migratoires en Méditerranée centrale et en Libye depuis 2014⁷³.

53. Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*⁷⁴, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, observant que les migrants ne pouvaient, en 2009, demander l'asile en Libye et qu'ils étaient systématiquement arrêtés et détenus dans des conditions inhumaines. Le 29 janvier 2019, la Cour a accordé une mesure provisoire concernant le navire *Sea Watch 3* amarré au large de la ville sicilienne de Syracuse, dans les eaux italiennes, et à bord duquel se trouvaient 47 migrants, mais n'a pas fait droit aux demandes de débarquement des requérants. Elle a demandé au Gouvernement italien «de prendre toutes les mesures nécessaires, dès que possible, pour fournir à tous les requérants les soins médicaux, la nourriture, l'eau et les produits de première nécessité nécessaires». En ce qui concerne les 15 mineurs non accompagnés qui se trouvaient à bord, le gouvernement a été prié d'apporter l'assistance juridique appropriée (par exemple des mesures de tutelle)⁷⁵.

54. Cependant, il convient d'éviter aux migrants d'endurer de façon prolongée des situations épouvantables à bord des navires des ONG et l'incertitude. Le code de conduite établi par l'Italie et celui élaboré par certaines ONG mentionnés ci-dessus ne semblent pas s'opposer fondamentalement, étant donné que le Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et la Directive européenne 2002/90/CE permettent de ne pas imposer de sanctions dans les cas où l'aide à l'entrée irrégulière a pour but d'apporter une aide humanitaire. Seuls les passeurs illégaux sont exclus de cette exception humanitaire.

55. En raison de la pandémie de covid-19, les ports de Méditerranée ont été fermés aux navires étrangers, de même que les frontières terrestres pour les ressortissants étrangers. Le navire de sauvetage *Alan Kurdi* de l'ONG allemande Sea Eye n'a pas pu entrer dans les ports italiens après avoir porté secours à des migrants qui avaient quitté la Libye par bateau. Ces migrants ont par la suite été transférés à bord d'un plus grand navire italien et sont restés en quarantaine, dans l'attente d'une décision concernant leur destination⁷⁶. Une autre ONG a interrompu les activités de son navire de sauvetage à cause de la pandémie⁷⁷. Je salue la déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M^{me} Dunja Mijatović, selon laquelle même pendant la crise liée au coronavirus, les États membres doivent continuer les sauvetages en mer et permettre aux survivants de débarquer en toute sécurité⁷⁸.

69. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21971&LangID=E.

70. <https://jugendrettet.org/en/>.

71. www.aljazeera.com/news/2018/04/italian-court-rules-iuventa-rescue-vessel-remain-impounded-180424115151621.html.

72. <https://solidarity-at-sea.org/2019/05/24/iuventa-crew-receives-human-rights-award/>.

73. www.statewatch.org/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf.

74. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109230>.

75. www.echr.coe.int/Documents/CP_Italy_FRA.pdf.

76. www.bbc.com/news/world-europe-52263969.

77. www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-medecins-sans-frontieres-arrete-ses-operations-de-sauvetage-en-mer-avec-sos-mediterranee_3920993.html.

78. www.coe.int/fr/web/portal/-/during-virus-crisis-states-should-ensure-rescue-at-sea-and-allow-safe-disembarkation.

7. Conclusions

56. Les ONG sont des partenaires essentielles pour les États membres dans le cadre de la gestion de l'arrivée des migrants et des réfugiés et de leur intégration. Sans cette action bénévole, la quasi-majorité des États serait dépassée. Par conséquent, il est important de reconnaître la précieuse contribution des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants.

57. Les États membres devraient respecter les droits des ONG étrangères. Les ONG sont libres de recevoir des fonds, y compris de l'étranger, mais doivent être transparentes sur leur financement et leur travail. Les normes du Conseil de l'Europe doivent être respectées par les États membres.

58. L'aide humanitaire devrait être exonérée d'impôts, de même que le travail humanitaire des ONG. Cet aspect est particulièrement évident lorsque l'aide humanitaire est financée par des dons provenant de l'étranger au profit d'un pays donné, qui ne devrait donc pas prélever d'impôts sur ces fonds. Il est possible de faire la distinction entre d'une part l'aide humanitaire et d'autre part les activités commerciales ou la promotion d'idées politiques par les ONG.

59. Si la responsabilité des ONG peut être engagée, par exemple lorsque des migrants souffrent de leurs actions, il est inadmissible de faire peser sur elles des soupçons de collusion avec les trafiquants d'êtres humains et les passeurs. Parallèlement, les ONG ne doivent pas outrepasser les limites juridiques au motif qu'elles souhaitent aider les migrants à arriver en toute sécurité en Europe. Elles doivent avoir conscience des actions cruelles et illégales dont les passeurs se rendent souvent coupables et coopérer en les livrant à la justice.

60. À l'échelle nationale, les partis et les responsables politiques devraient éviter d'attiser les controverses et les divisions au sein de la société au sujet des migrants et du rôle des ONG. Les migrants et les ONG ne peuvent pas servir de boucs émissaires pour expliquer les problèmes de société et détourner l'attention de l'opinion des autres défaillances politiques qui touchent les États. L'Europe doit reconnaître les besoins humanitaires des migrants et le travail humanitaire des ONG dans ce domaine.

61. Les ONG jouent un rôle véritablement essentiel pour venir en aide aux migrants et aux réfugiés arrivant dans les États qui se trouvent en première ligne et donc pour aider également ces États. La pandémie de covid-19 est un obstacle au débarquement des réfugiés arrivant par bateau, qui s'ajoute à l'absence de progrès concernant les politiques européennes relatives à la manière de partager la charge qui pèse sur les États qui se trouvent en première ligne. Étant donné que cette pandémie pourrait durer longtemps, les ONG doivent être en mesure de secourir les migrants en détresse en mer, dont le nombre est faible par rapport à celui des migrants en situation irrégulière entrant dans les États européens et qui peuvent être enregistrés et identifiés ainsi que subir des tests médicaux à leur débarquement.