

Doc. 15174

26 octobre 2020

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

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Alexandra LOUIS, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite du rapport établi par le rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, M. Domagoj Hajduković (Croatie, SOC), et souscrit dans l'ensemble aux projets de résolution et recommandation proposés.
2. La commission a déjà traité de la question des restrictions inappropriées des activités des ONG en Europe et de la situation des défenseurs des droits de l'homme aidant les réfugiés et les migrants.
3. En décembre 2015 et mai 2018, deux rapports consécutifs ont été adoptés concernant les restrictions inappropriées des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe². Sur la base de ces deux rapports, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 2096 \(2016\)](#) et la [Recommandation 2086 \(2016\)](#) «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?» le 28 janvier 2016, puis la [Résolution 2226 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2134 \(2018\)](#) «Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe» le 27 juin 2018. Actuellement, un troisième rapport sur ce sujet («Restrictions aux activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe») est en cours de préparation devant la commission, qui m'a nommée rapporteure sur ce sujet lors de sa réunion par vidéoconférence le 29 juin dernier.
4. La commission et l'Assemblée assurent également un suivi ciblé et spécifique de la situation des défenseurs des droits de l'homme depuis 2006³. Quatre rapports relatifs à la situation et la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe ont été élaborés par ses rapporteurs⁴. En juin 2018, suite au rapport de M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe»⁵, la commission a

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 4331 du 13 octobre 2017. Commission saisie du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc.15161](#). Avis approuvé par la commission le 14 octobre 2020.

2. Préparés par notre ancien collègue de la commission M. Yves Cruchten (Luxembourg, SOC), [Doc. 13940](#) du 8 janvier 2016 et [Doc. 14570](#) du 7 juin 2018.

3. [Doc. 10985](#), 27 juin 2006.

4. «La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», [Doc. 11841](#), 24 février 2009; «La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», [Doc. 12957](#), 11 juin 2012; «Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», [Doc. 13943](#), 11 janvier 2016 et «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», [Doc. 14567](#), 6 juin 2018.

5. [Doc. 14567](#), 6 juin 2018. Voir aussi la [Résolution 2225 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2133 \(2018\)](#), adoptées le 26 juin 2018 par l'Assemblée sur la base de ce rapport.



proposé de nommer un rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. Depuis le 30 janvier 2020, j'ai l'honneur d'assurer cette fonction, suite au départ de l'Assemblée du premier rapporteur général, M. Raphaël Comte (Suisse, ADLE).

5. Le rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées se focalise sur la situation des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants et, par conséquent, aident les Etats à respecter leurs engagements humanitaires dans ce domaine. Non sans raison, le rapport pointe du doigt les différentes attaques contre ces ONG et leurs donateurs et rappelle que ces derniers jouissent de droits, mais ont également des obligations en droit national, notamment en ce qui concerne la transparence de leur financement.

6. Néanmoins, la commission souhaite proposer certains amendements, en vue de renforcer le projet de résolution et le projet de recommandation. Les amendements proposés visent notamment à ajouter des références aux textes juridiques pertinents et aux récentes recommandations des organes et des instances du Conseil de l'Europe portant sur les ONG.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 1, après les mots «concernant les réfugiés et les migrants», insérer les mots suivants: «résultant notamment de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951».

Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 4, remplacer la première phrase par la phrase suivante: «Se référant à la [Recommandation CM/Rec\(2018\)11 du Comité des Ministres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe](#), à la [Résolution 2226 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2134 \(2018\)](#) «Nouvelles restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe» ainsi que la [Résolution 2225 \(2018\)](#) et la [Recommandation 2133 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe», l'Assemblée condamne fermement les attaques contre les ONG et leurs donateurs, que ce soit sous la forme de violences physiques, d'obstacles juridiques, de harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal, de campagnes de diffamation, d'accusations politiques ou même d'actes racistes.»

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 4, après les mots: «Le respect des droits et des libertés des ONG» insérer les mots suivants: «, notamment de ceux garantis par les articles 8, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme,»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 5, après les mots «la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe» insérer les mots suivants: «, les Lignes directrices conjointes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise») et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDH) sur la liberté d'association, et 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 OING du Conseil de l'Europe».

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, après les mots «Commission de Venise», insérer les mots suivants: «et le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe».

Amendement F (au projet de résolution)

Au paragraphe 7, insérer la phrase et les mots suivants: «L'Assemblée rappelle le Rapport sur le financement des associations, adopté par la Commission de Venise en mars 2019, qui fixe des lignes directrices en matière de financement étranger des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle estime que»

Amendement G (au projet de résolution)

Au paragraphe 10, après la deuxième phrase, insérer la phrase suivante: «Ils doivent aussi s'abstenir d'ériger en infraction les autres activités des ONG aidant les réfugiés et les migrants, si cela n'est pas justifié à la lumière de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.»

Amendement H (au projet de résolution)

Après le paragraphe 11, ajouter un nouveau paragraphe: « L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe à signer et/ou à ratifier, si ce n'est déjà fait, la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124).»

Amendement I (au projet de recommandation)

Au paragraphe 2, après les mots «la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe» insérer les mots suivants: «, aux Lignes directrices conjointes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise») et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) sur la liberté d'association et aux 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 OING du Conseil de l'Europe».

C. Exposé des motifs par M^{me} Alexandra Louis, rapporteure pour avis

1. La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a souligné à maintes reprises que, aux côtés de la presse, les ONG exercent un rôle de «gardien» dans une société démocratique⁶. Comme le rappelle la [Résolution 2226 \(2018\)](#) de l'Assemblée, les ONG sont une composante essentielle d'une société civile ouverte et démocratique et contribuent de manière fondamentale à la défense des droits humains et au renforcement de la démocratie et de l'État de droit. Le respect de la liberté de réunion et d'association (article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, STE n° 5, «la Convention») et de la liberté d'expression (article 10 de la Convention), qui sont inextricablement liées l'une à l'autre, sont essentielles au bon fonctionnement de la société civile. Les ONG venant en aide aux migrants et aux réfugiés jouissent donc de ces droits et de ces libertés, qui peuvent cependant être soumises à des restrictions dans certaines conditions (voir paragraphes 2 des articles 11 et 10 de la Convention). Ces ONG aident les Etats à remplir leurs obligations résultant de l'article 33.1 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 («Convention de Genève») et des articles 2 et 3 de la Convention en ce qui concerne l'interdiction de refoulement⁷ ainsi que d'autres obligations en matière de protection des droits humains et des libertés fondamentales de ces personnes.

2. Cependant, comme le soulève à juste titre le rapport de M. Hajduković, les ONG en question, rencontrent plusieurs obstacles dans leur travail quotidien. Il convient de souligner que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme s'est déjà penchée sur la problématique des représailles contre des militants aidant les réfugiés et les migrants. M. Vareikis, dans son rapport sur la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe de mai 2018⁸, ainsi que le précédent rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits humains, M. Raphaël Comte, ont déjà rapporté des cas d'intimidation de tels défenseurs notamment en Croatie, en Italie et en Espagne⁹.

6. Cour européenne des droits de l'homme, *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, requête n° 57829/00, arrêt du 27 mai 2004, paragraphe 42, et *Radio Twist, A.S. c. Slovaquie*, requête n° 62202/00, arrêt du 19 décembre 2006, paragraphes 48-50.

7. L'interdiction du refoulement d'une personne vers un pays où elle risque d'être soumise à la privation illégale de la vie à la torture ou à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants résulte de la jurisprudence de la Cour; voir, par exemple, *F.G. c. Suède*, arrêt du 23 mars 2016, requête n° 43611/11.

8. [Doc. 14567](#), paragraphe 36.

3. De plus, la question de la nouvelle législation hongroise visant spécifiquement les ONG aidant les migrants et les réfugiés («Stop Soros») a été examinée dans le rapport susmentionné de M. Cruchten de mai 2018¹⁰. Cette loi criminalise certaines activités d'ONG visant à aider les migrants en situation irrégulière et a été critiquée à ce titre par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit («Commission de Venise») et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDH)¹¹ ainsi que par l'Assemblée dans sa [Résolution 2226 \(2018\)](#)¹². De surcroît, en juillet 2018, le Parlement hongrois a adopté la loi modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe sur l'immigration, qui impose une taxe de 25% sur les dons ou financements versés à tout groupe qui «soutient les migrations». Suite à la demande de notre commission, en décembre 2018, la Commission de Venise conjointement avec l'OSCE/BIDH a émis un avis critique sur cette loi.¹³

4. Depuis le dernier débat de l'Assemblée sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et des ONG en juin 2018, plusieurs nouvelles recommandations ont été adoptées au sein du Conseil de l'Europe. Notamment, en novembre 2018, le Comité des Ministres a adopté la [Recommandation CM/Rec\(2018\)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la protection de l'espace dévolu à la société civile en Europe](#), dans laquelle il s'est montré préoccupé par les cas de représailles contre les défenseurs des droits de l'homme et a demandé aux États membres de mettre en place un «cadre juridique national et environnement politique et public propice en vue de protéger et de promouvoir l'espace dévolu à la société civile»¹⁴. En plus, la question du financement, y compris étranger, des ONG a été examinée en détail par la Commission de Venise dans son Rapport sur le financement des associations de mars 2019¹⁵. En mai dernier, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a établi les [Grandes lignes sur la protection du travail des ONG en faveur des réfugiés et autres migrants](#)¹⁶.

5. Ainsi, j'aimerais proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, en vue de les renforcer et, en particulier, de mettre davantage l'accent sur ces nouveaux développements au sein du Conseil de l'Europe et sur les travaux de l'Assemblée.

1. Notes explicatives

1.1. Amendement A (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner que le travail des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe se réalise dans un contexte juridique dans lequel les États sont tenus de respecter leurs obligations résultant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Les ONG effectuant un travail humanitaire, notamment en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des réfugiés et des migrants dans les camps de réfugiés ou dans d'autres structures d'accueil, aident les États à éviter à ce que ces personnes subissent des traitements dégradants ou inhumains au sens de l'article 3 de la Convention et que, le cas échéant, les garanties procédurales entourant leur détention soient respectées. En leur apportant une aide juridique, elles contribuent au respect des garanties procédurales en cas d'expulsion ou de détention et du droit à un recours effectif. Leur travail peut empêcher les États d'effectuer des refoulements qui seraient contraires aux articles 3 et 8 de la Convention et à l'article 31.1 de la Convention de Genève.

1.2. Amendement B (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter des références aux récents travaux de l'Assemblée sur les restrictions aux activités des ONG et à la situation des défenseurs des droits de l'homme ainsi qu'à ajouter deux autres exemples d'«attaques contre les ONG et leurs donateurs» comme le harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal et les campagnes de diffamation.

9. AS/Jur (2019)31 déclassifié, 26 juin 2019, paragraphe 28.

10. [Doc. 14570](#), paragraphe 23.

11. Avis n° 919/2018 du 22 juin 2018.

12. Voir paragraphe 6 de la résolution.

13. Avis n° 941/2018 du 17 décembre 2018.

14. Voir notamment l'annexe à cette recommandation.

15. [CDL-AD\(2019\)002](#), étude n° 895/2017, 18 mars 2019 (en anglais uniquement).

16. CONF/EXP(2020)3.

1.3. Amendement C (au projet de résolution)

Cet amendement vise à préciser qu'il faut respecter les droits des ONG et notamment ceux garantis par les articles 8, 10 et 11 de la Convention. Les ONG doivent jouir du droit au respect de leur vie privée, notamment dans le contexte des obligations de rapport concernant leurs donateurs ou leurs gérants (article 8 de la Convention), du droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) et du droit à la liberté de réunion et d'association (article 11 de la Convention).

1.4. Amendement D (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter une référence aux autres recommandations pertinentes dans ce domaine, à savoir les [Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association](#)¹⁷ et 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 OING du Conseil de l'Europe.

1.5. Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter une référence au travail du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, qui étudie régulièrement des projets de loi concernant les ONG et émet ses avis (voir, notamment, son dernier avis sur les amendements à la législation grecque sur l'enregistrement des ONG¹⁸).

1.6. Amendement F (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter une référence au Rapport sur le financement des associations de la Commission de Venise de mars 2019, qui traite de la question du financement étranger des ONG.¹⁹

1.7. Amendement G (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner que les États doivent aussi s'abstenir d'ériger en infraction non seulement le transport transfrontière, mais également d'autres activités des ONG aidant les migrants et les réfugiés, si cela n'est pas justifié à la lumière de l'article 11 de la Convention. Il convient de rappeler que les restrictions à la liberté d'association doivent être «prévues par la loi», être «nécessaires dans une société démocratique» et respecter le principe de proportionnalité²⁰. Elles doivent aussi poursuivre au moins l'un des buts légitimes indiqués dans la Convention (article 11.2). Une étude au sujet de la criminalisation des activités des ONG aidant les réfugiés et les autres migrants a récemment été effectuée par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe²¹.

1.8. Amendement H (au projet de résolution)

Cet amendement vise à demander aux Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ne l'ont pas encore fait, de signer et/ou ratifier la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124), qui, à ce jour, n'a été ratifiée que par 12 États²².

1.9. Amendement I (au projet de recommandation)

Voir l'explication pour l'amendement D.

17. CDL-AD(2014)046, étude n° 706/201, 17 décembre 2014.

18. En anglais uniquement: «Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration», CONF/EXP(2020)4, du 2 juillet 2020.

19. CDL-AD(2019)002 op. cit.

20. Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Chassagnou et autres c. France*, requêtes n°s 25088/94 et autres, arrêt du 29 avril 1999 (Grande Chambre), paragraphe 104 et suivants.

21. En anglais uniquement: «Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe member States», CONF/EXP(2019)1, décembre 2019.

22. Au 23 septembre 2020:

www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/124/signatures?p_auth=hnEYkJdf.