



Strasbourg, le 28 septembre 2026

CDL-PI(2026)014*

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

GRÈCE

AVIS URGENT

SUR

**LES AMENDEMENTS LÉGISLATIFS DE 2026
CONCERNANT LE REGISTRE DES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES, LE REGISTRE DES MEMBRES
DES ONG ET LA RESPONSABILITÉ PÉNALE
DES MEMBRES DES ONG ENREGISTRÉES**

**Rendu le 28 septembre 2026
en vertu de l'article 14a du règlement intérieur révisé
de la Commission de Venise**

sur la base des observations de

**M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
M. Lauri MÄLKSOO (membre, Estonie)
Mme Mary O'TOOLE (membre suppléante, Irlande)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	Portée de l'avis	3
B.	Contexte local	4
C.	Les amendements législatifs de 2026	5
1.	Contexte	5
2.	Les amendements	6
a.	Le registre des ONG et le registre des membres des ONG : article 114 du Pacte sur l'asile	6
b.	Infractions de facilitation : articles 24 et 25 du Code de l'immigration	8
III.	Analyse	9
A.	Le registre des ONG et sa compatibilité avec le droit à la liberté d'association	9
1.	Cadre d'analyse	9
2.	Prévu par la loi	10
a.	Champ d'application du registre des ONG	11
b.	Champ d'application du registre des membres des ONG	11
c.	« Autorité compétente » et pouvoir discrétionnaire administratif	12
d.	Obligations de divulgation publique	14
e.	Conclusion	14
3.	À la poursuite d'un objectif légitime	14
4.	Nécessité dans une société démocratique	16
a.	Portée des vérifications du casier judiciaire	16
b.	Portée du registre des membres des ONG	18
c.	Seuil de financement	18
d.	Obligations de déclaration et d'information du public	19
e.	Sanctions – retrait	20
f.	Chevauchement potentiel d'obligations supplémentaires de déclaration	21
g.	Conclusion	21
B.	Articles 24 et 25 : responsabilité pénale des ONG enregistrées et de leurs membres	22
1.	Clarté juridique et exemptions de responsabilité pénale	22
2.	Responsabilité pénale aggravée	25
3.	Risque de radiation : responsabilité de l'organisation pour les actes individuels ..	27
IV.	Conclusion	28

I. Introduction

1. Par lettre du 29 juin 2026, la Commission du respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a sollicité un avis urgent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur les modifications apportées le 6 février 2026 à la législation grecque en matière d'asile et de migration concernant le Registre des organisations non gouvernementales grecques et étrangères (Registre des ONG), le registre des membres des ONG, ainsi que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des ONG et de leurs membres ([CDL-REF\(2026\)038-e](#)).

2. La demande d'élaboration de l'avis selon la procédure d'urgence a été autorisée par le Bureau élargi de la Commission de Venise conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission.

3. M. Martin Kuijer, M. Lauri Mälksoo et Mme Mary O'Toole ont agi en tant que rapporteurs pour le présent avis.

4. Le 31 août 2026, les rapporteurs, accompagnés du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de la société civile, du monde universitaire et d'organisations internationales. Les 9 et 10 septembre 2026, une délégation de la Commission composée des rapporteurs, accompagnée de Mme Delphine Freymann et de Mme Tone Sørfonn Moe du Secrétariat, s'est rendue à Athènes et a rencontré le ministre de la Migration et de l'Asile, des représentants de divers ministères, le président du Conseil d'État, l'Autorité nationale de transparence, la Commission nationale des droits de l'homme, du Médiateur grec ainsi que de représentants de la majorité parlementaire et de l'opposition. La Commission remercie les autorités pour l'excellente organisation de cette visite.

5. L'avis d'urgence a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des articles concernés. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis urgent a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs, ainsi que des résultats des réunions en ligne et en présentiel et des commentaires écrits reçus. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités grecques le 23 septembre 2026 pour commentaires. L'avis urgent a ensuite été publié le 28 septembre 2026, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission pour entérinement lors de sa 148^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte

A. Portée de l'avis

7. Le présent avis examinera la compatibilité des modifications apportées le 6 février 2026 à la législation grecque en matière de migration et d'asile (prévues par la loi n° 5275/2026, ci-après dénommée « loi de 2026 sur la migration légale ») avec les normes du Conseil de l'Europe. Plus précisément, il se concentrera sur les modifications apportées à l'article 78 du Code de l'asile (loi n° 4939/2022), désormais remplacé par l'article 114 du Pacte sur l'asile (loi n° 5307/2026), ainsi que sur les articles 24 et 25 du Code de l'immigration (loi n° 5038/2023), tels que modifiés par les articles 15 et 16 de la loi de 2026 sur l'immigration légale.

8. L'article 114 du Pacte sur l'asile constitue la base juridique du Registre des organisations non gouvernementales grecques et étrangères (Registre des ONG) et du Registre des membres des ONG, tandis que les articles 24 et 25 du Code de l'immigration visent à transposer en droit grec l'article 1, paragraphe 1, de la directive européenne 2002/90/CE

(« directive sur la facilitation »), qui impose aux États membres d'ériger en infraction pénale le délit intentionnel de facilitation, dans le droit grec.

9. La Commission examinera le texte consolidé des articles à la suite des modifications du 6 février 2026 afin de procéder à une évaluation des dispositions. Le présent avis ne traite pas de la conformité des dispositions avec le droit de l'Union européenne.

B. Contexte local

10. La Grèce est l'un des principaux États membres situés aux frontières extérieures de l'Union européenne et se trouve au cœur des flux migratoires depuis la crise migratoire de 2015-2016. Elle continue d'accueillir un nombre important de demandeurs d'asile et de migrants dans un contexte complexe et difficile, où des opérations de sauvetage sont fréquemment nécessaires¹.

11. La Grèce dispose de plusieurs centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile et les migrants. Ces centres fournissent toute une gamme de services, notamment une assistance juridique et des informations, un soutien psychosocial, une assistance médicale et sanitaire, des services d'interprétation, une protection et un accompagnement pour les personnes vulnérables, ainsi que d'autres services humanitaires ou liés à l'accueil. Au cours de la visite, la délégation a été informée que les organisations de la société civile avaient joué un rôle central pour répondre aux besoins urgents apparus lors du déclenchement soudain de la crise migratoire en Grèce. Bien que l'État ait depuis développé et renforcé les centres d'hébergement, les ONG continuent de jouer un rôle essentiel en complétant ou en renforçant les services fournis par l'État, apportant souvent un soutien qui, dans de nombreux pays, relèverait généralement de la responsabilité des services publics².

12. Depuis 2020, les organisations et leurs membres actifs dans les domaines de l'asile, de la migration et de l'inclusion sociale doivent s'inscrire auprès du ministère de la Migration et de l'Asile dans le registre des ONG et le registre des membres des ONG, conformément à l'article 78 du Code de l'asile, désormais article 114 du Pacte sur l'asile. Parallèlement, toutes les ONG doivent s'inscrire dans la base de données publique ou le registre spécial du ministère de l'Intérieur afin de pouvoir bénéficier de financements publics³. Au cours de la visite, la délégation a été informée par divers interlocuteurs de l'existence, en Grèce, d'autres registres sectoriels, tenus par le ministère compétent de chaque secteur.

13. Peu après la mise en place du registre des ONG, un recours en annulation a été introduit devant le Conseil d'État, contestant son cadre réglementaire. L'affaire a été examinée par l'assemblée plénière du Conseil d'État en décembre 2022. Suite à la réattribution de l'affaire à un autre juge-rapporteur, une nouvelle audience a dû être organisée. Après plusieurs ajournements en 2026, notamment dans le cadre des modifications apportées le 6 février 2026 au cadre réglementaire applicable, l'affaire a été réexaminée par l'assemblée plénière le 26 juin 2026. Plusieurs procédures devant le Conseil d'État concernant des refus individuels d'enregistrement ont été suspendues dans l'attente de la décision du Conseil d'État⁴.

¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémoire sur la migration et le contrôle des frontières, à la suite de la visite du Commissaire en Grèce du 3 au 7 février 2025 (17 avril 2025), paragraphe 9.

² Voir le rapport national 2025 d'AIDA sur la Grèce, pages 78, 197-198. AIDA signale que l'interruption des services d'interprétation fournis par une ONG, suite notamment à des retards de paiement de la part du ministère de la Migration et de l'Asile, a considérablement perturbé le fonctionnement de la procédure d'asile, le Service de l'asile ayant cessé, sur la quasi-totalité du territoire, de mener à bien les procédures, notamment les enregistrements, les entretiens et la notification des décisions. L'organisation note en outre que l'absence d'interprétation a entravé l'accès aux procédures d'asile et aux services essentiels, y compris les soins de santé.

³ Loi n° 4873/2021, Protection du bénévolat, renforcement de l'action de la société civile, incitations fiscales visant à renforcer l'action d'intérêt général des O.Koi.P. et autres dispositions.

⁴ Base de données d'information sur l'asile (AIDA), Rapport national sur la Grèce : Accès aux ONG et au HCR, 30 juillet 2026. Cambridge University Press, Elli Kriona Saranti, « Le contentieux stratégique peut-il se retourner

14. Le 16 septembre 2026, le président du Conseil d'État a publié un communiqué concernant les conclusions des délibérations relatives au registre des ONG et au registre des membres des ONG⁵. Le président a *notamment* annoncé que le Conseil avait jugé la disposition légale habilitante régissant le registre des ONG conforme à la Constitution, tandis que la disposition habilitante régissant le registre des membres des ONG avait été jugée inconstitutionnelle, car ses règles essentielles en matière d'enregistrement et de certification sont fixées par arrêté ministériel. Le Conseil a estimé qu'en principe, l'obligation pour les ONG de s'enregistrer afin de mener des activités au sein des locaux du ministère et de bénéficier de financements de l'État et de l'Union européenne n'était pas contraire au droit à la liberté d'association. Le Conseil a toutefois jugé que les dispositions suivantes étaient contraires au droit à la liberté d'association : (a) le pouvoir discrétionnaire du secrétaire général de rejeter les demandes, (b) l'obligation de publier des informations sur les adhérents/donateurs, (c) la radiation d'une organisation assortie d'une interdiction de réinscription pendant deux ans. Le Conseil n'a pas jugé que l'exigence relative aux états financiers audités, à la vérification de la conformité ou à la radiation sur la base d'un document délivré par l'autorité compétente soit contraire au droit à la liberté d'association. Le Conseil a également saisi la CJUE de questions relatives à la compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux (i) du refus d'enregistrement fondé sur des poursuites pénales en cours et (ii) des condamnations antérieures pour diffamation, ainsi que d'une question relative au traitement des données à caractère personnel concernant les condamnations pénales (RGPD).

C. Les amendements législatifs de 2026

1. Contexte

15. Le 6 février 2026, la Grèce a adopté la loi de 2026 sur la migration, introduisant des modifications au Code de l'asile et au Code de la migration. Ces modifications ont été suivies, le 11 juin 2026, par l'adoption du Pacte sur l'asile, qui a adapté le cadre juridique et institutionnel grec au Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile, avant que ce dernier n'entre en vigueur dans toute l'Union européenne le 12 juin 2026. Avec l'adoption du Pacte sur l'asile, les dispositions du Code de l'asile ont été intégrées dans ce dernier, et le Code de l'asile a été abrogé.

16. Avant l'adoption des modifications du 6 février 2026, les autorités grecques ont mené un processus de consultation sur le registre des ONG, comprenant notamment un questionnaire électronique envoyé aux ONG enregistrées et une réunion de retour d'expérience avec un dialogue direct entre les ONG et les responsables ministériels⁶. Ce processus de consultation a alimenté la préparation des modifications introduites en 2026. Un certain nombre d'interlocuteurs ont salué ce processus.

17. Les amendements du 6 février 2026 – qui modifient le registre des ONG et prévoient une responsabilité pénale aggravée pour les membres des ONG enregistrées au titre du délit de facilitation – ont fait l'objet de débats tant au niveau national qu'international. Les organisations de la société civile locales et la Commission nationale grecque des droits de l'homme ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait que les amendements du 6 février 2026 pourraient affecter de manière disproportionnée les ONG actives dans les domaines de la migration et de l'asile⁷. S'exprimant sur le projet d'amendements lors d'une audition le 2 février 2026, le

contre Les contentieux stratégiques peuvent-ils se retourner contre leurs auteurs ? Contester la répression des ONG de défense des migrants en Grèce par le droit de l'Union européenne », 24 janvier 2025.

⁵ Communiqué, président du Conseil d'État, Athènes, 16 septembre 2026.

⁶ Décrit dans la réponse de la Mission permanente de la Grèce auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, note verbale n° 6170.3/AS 1349, 24 novembre 2025.

⁷ Commission nationale grecque des droits de l'homme, Déclaration sur les dispositions du projet de loi visant les organisations de la société civile, 3 février 2026. Refugee Support Aegean, Déclaration conjointe de la société civile sur le projet de loi du ministère de la Migration, janvier 2026. Rapport conjoint de la société civile sur l'État

HCR a également fait part de ses préoccupations concernant le durcissement des sanctions et la mise en place de circonstances aggravantes pour les infractions attribuées aux membres de la société civile⁸. À la suite de leur adoption, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme a également exprimé ses préoccupations, dans une lettre datée du 19 février 2026, concernant l'extension du registre des ONG et le renforcement des sanctions à l'encontre des membres d'ONG enregistrées⁹, s'appuyant ainsi sur les préoccupations précédemment soulevées à l'issue de sa visite dans le pays en 2022¹⁰. Le Conseil d'experts sur le droit des ONG du Conseil de l'Europe a également émis plusieurs avis concernant le registre des ONG¹¹. Ces modifications ont en outre été abordées dans le rapport sur l'État de droit de la Commission européenne¹², ce dernier constatant que l'espace civique en Grèce continue d'être qualifié d'« entravé » par CIVICUS¹³. Divers rapports soulignent également des inquiétudes croissantes concernant la criminalisation des activités humanitaires, ainsi que des préoccupations relatives à un climat hostile en Grèce à l'égard des défenseurs des droits des réfugiés¹⁴.

2. Les amendements

a. Le registre des ONG et le registre des membres des ONG : article 114 du Pacte sur l'asile

18. En 2020, l'article 78 du Code de l'asile, désormais remplacé par l'article 114 du Pacte sur l'asile, a institué deux registres distincts : le Registre des organisations non gouvernementales grecques et étrangères (Registre des ONG) et le Registre des membres des ONG.

de droit en Grèce 2026 (janvier 2026), voir paragraphes 235 à 265. Addendum au rapport conjoint de la société civile sur l'État de droit en Grèce 2026, mars 2026, paragraphes 29 à 34. Addendum II au rapport conjoint de la société civile sur l'État de droit en Grèce 2026, mai 2026, paragraphes 27 à 32

⁸ HCR, intervention du HCR lors de l'audition des parties prenantes concernant le projet de loi sur les politiques de migration légale, 2 février 2026.

⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, réf. OL GRC 1/2026, lettre de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et d'autres experts des Nations Unies, 19 février 2026.

¹⁰ Rapporteuse spéciale des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme, Rapport de visite dans le pays : Grèce (A/HRC/52/29 Add.1), 15 mars 2023. Voir également la communication du HCDH des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales des Nations unies à la Grèce : envoyée le 25 mars 2026 (GRC 2/2026, pas de réponse de l'État), le 16 septembre 2025 (GRC 2/2025, réponse de l'État du 24 novembre 2025), le 28 décembre 2022 (GRC 3/2022, réponse de l'État du 24 février 2024), le 19 juillet 2022 (GRC 2/2022, réponse de l'État du 13 septembre 2022), le 16 novembre 2021 (GRC 4/2021, réponse de l'État du 29 décembre 2021), le 31 mars 2021 (GRC 1/2021, réponse de l'État du 6 octobre 2021) et le 1er mai 2020 (GRC 2/2020, réponse de l'État du 1er juillet 2020).

¹¹ Avis du Conseil d'experts – Avis sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications récentes et prévues de la législation grecque relative à l'enregistrement des ONG (2 juillet 2020, CONF/EXP(2020)4). Conseil d'experts sur le droit des ONG – Addendum à l'avis sur la compatibilité avec les normes européennes des modifications récentes et prévues de la législation grecque relative à l'enregistrement des ONG (23 novembre 2020, CONF/EXP(2020)5). Conseil d'experts sur le droit des ONG – Avis sur la loi grecque intitulée « loi relative à la promotion des politiques de migration légale » (18 mars 2026, CONF/EXP(2026)3). La Conférence des ONG internationales, les présidents du COING et son Conseil d'experts réitèrent leurs préoccupations concernant l'enregistrement des ONG en Grèce et la décision ministérielle n° 82876 du 8 mai 2026, 23 juin 2026.

¹² Commission européenne, Rapport 2026 sur l'État de droit, chapitre consacré à la Grèce, SWD(2026)908 final, p. 22-24.

¹³ Le score CIVICUS sous-jacent pour la Grèce est de 51/100.

¹⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémoire sur la migration et le contrôle des frontières, à la suite de la visite du Commissaire en Grèce du 3 au 7 février 2025, 17 avril 2025, paragraphes 34-35. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Lettre du Commissaire aux droits de l'homme, 3 mai 2021, réf. CommHR/DM/sf 019-2021. Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observations finales sur le troisième rapport périodique de la Grèce (2024), Doc. ONU CCPR/C/GRC/CO/3, paragraphe 32. Conférence sur les ONG internationales, Participation civile en Serbie et en Grèce : la COING publie deux rapports nationaux appelant à des améliorations, 4 mai 2026. Cour d'appel de Norvège, LH-2026-50254 du 15 mai 2026 concernant le rejet d'une demande d'extradition vers la Grèce. Également pris en considération par la CEDH dans l'affaire A.R.E. c. Grèce, requête n° 15783/21 (2025), paragraphe 263.

19. Le champ d'application du registre des ONG découle de l'article 114, paragraphe 1, qui dispose que « le registre contient les inscriptions effectuées par l'autorité compétente de toutes les organisations bénévoles et organisations de la société civile, grecques et internationales, qui remplissent les conditions minimales requises pour participer à la mise en œuvre d'activités liées à la protection internationale, à la migration et à l'intégration sociale ». Les organisations à but non lucratif, les organisations bénévoles et toute autre organisation correspondante, qu'elle soit grecque ou internationale, qui n'est pas inscrite au registre ne peuvent prétendre à aucun financement de l'État ou de l'Union européenne ni exercer aucune activité, de quelque nature que ce soit, au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile ». Le champ d'application du registre des ONG membres découle de l'article 114, paragraphe 4, qui dispose que « les membres, les employés et les collaborateurs des organisations inscrites au registre visé au paragraphe 1 doivent y être inscrits et enregistrés. L'inscription et la certification de ces personnes dans le registre constituent une condition préalable tant à leurs activités sur le territoire grec qu'à leur coopération avec les organismes du secteur public ».

20. Conformément à l'ancienne version de l'article 78 du Code de l'asile, applicable depuis 2020 et désormais abrogée, le cadre réglementaire prévoyait une interdiction légale pour toutes les ONG grecques et internationales de participer à des activités liées à la protection internationale, à la migration et à l'intégration sociale en Grèce, à moins que l'ONG ne soit inscrite au registre des ONG¹⁵. Les modifications du 6 février 2026 ont révisé cette interdiction légale en prévoyant que l'inscription au registre des ONG est une condition préalable pour opérer au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile et pour bénéficier de financements de l'État et de l'Union européenne. Les ONG non enregistrées sont libres d'intervenir dans les domaines de la protection internationale, de la migration et de l'intégration sociale en Grèce, notamment en organisant des activités ou en interagissant avec les réfugiés et les migrants, mais elles ne sont pas habilitées à recevoir des financements de l'Union européenne ou de l'État, ni à avoir accès aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile. On entend par « structures du ministère de la Migration et de l'Asile » les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et migrants en Grèce, tels que décrits au paragraphe 11. Les modifications du 6 février 2026 n'ont pas apporté de changements substantiels au champ d'application du registre des ONG membres¹⁶.

21. L'article 114, paragraphe 3, prévoit une base de délégation selon laquelle une décision ministérielle peut réglementer de manière plus détaillée les exigences et procédures concrètes relatives à l'enregistrement, à la radiation et à la déclaration. La décision ministérielle n° 82876/2026 du 11 mai 2026 (ci-après la « décision ministérielle ») définit ces procédures et exigences détaillées relatives au fonctionnement du registre des ONG et du registre des membres des ONG, remplaçant ainsi le cadre réglementaire antérieur établi par la décision ministérielle conjointe n° 10616/2020.

¹⁵ Ancienne dernière phrase de l'article 78, paragraphe 1, du Code de l'asile (abrogé) : « Les organisations à but non lucratif, les organisations bénévoles et toute entité nationale ou internationale correspondante qui n'a pas été inscrite avec succès au registre ne sont pas habilitées à participer à la mise en œuvre des actions en matière de protection internationale, de migration et d'intégration sociale sur le territoire grec, et notamment à la fourniture des services juridiques, psychosociaux et médicaux visés au paragraphe 5 de l'article 51, à la mise en place des conditions matérielles d'accueil visées au paragraphe 1 de l'article 59, ainsi qu'à la fourniture d'informations et à l'orientation prévues aux articles 70 et 74 du présent code ».

¹⁶ Ancien article 78, paragraphe 4, du Code de l'asile (abrogé) : « Un registre des membres des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans les domaines de la protection internationale, de la migration et de l'intégration sociale a été créé et est opérationnel au sein de l'Unité du registre des ONG du Secrétariat spécial chargé de la coordination des parties prenantes concernées du ministère de la Migration et de l'Asile ; les membres, les employés et les collaborateurs réguliers des organisations susmentionnées opérant en Grèce y sont inscrits et répertoriés. L'inscription effective de ces personnes physiques au registre et leur certification officielle ultérieure constituent une condition préalable indispensable tant à leur capacité à mener des activités sur le territoire hellénique qu'à leur coopération avec les organismes du secteur public ».

22. L'article 114, lu conjointement avec la décision ministérielle, prévoit à la fois des obligations d'enregistrement, de divulgation et de déclaration pour les ONG. En résumé, l'enregistrement nécessite *notamment* la présentation de documents juridiques, de comptes annuels certifiés, la désignation d'un délégué à la protection des données et la vérification du casier judiciaire des dirigeants et des représentants légaux. En outre, les ONG sont tenues d'enregistrer leurs « salariés, membres et associés » dans un registre distinct des membres des ONG, en fournissant les informations d'identité et les informations relatives au casier judiciaire de chaque personne. Après leur enregistrement, les ONG doivent soumettre chaque année des documents mis à jour, notamment des états financiers, des vérifications du casier judiciaire et des rapports d'activité. Les ONG doivent maintenir à jour toutes les données enregistrées, signaler tout changement de statut ou de document dans un délai d'un mois et répondre aux demandes d'éclaircissements ou de documents complémentaires dans un délai de dix jours. Le non-respect des obligations d'enregistrement ou de déclaration, y compris la non-soumission des informations requises concernant l'ONG ou ses membres, entraînera la radiation du registre des ONG après un préavis de mise en conformité de trente jours. Une nouvelle inscription n'est autorisée qu'au bout de deux ans¹⁷.

23. Le dialogue structuré entre les ONG et le ministère a été officialisé par l'article 17 de la décision ministérielle, qui prévoit que ces réunions doivent avoir lieu au moins deux fois par an, à des fins de « consultation, d'échange de points de vue et de formulation de propositions sur des questions relevant de son champ de compétence ». La Commission a été informée que le premier dialogue structuré s'est tenu en juin 2026, axé sur la structure et les modalités proposées pour ce dialogue, et que le deuxième est prévu pour décembre 2026. La Commission européenne a recommandé à la Grèce d'intensifier ses efforts pour consolider un dialogue structuré régulier et durable avec les ONG.¹⁸

b. Infractions de facilitation : articles 24 et 25 du Code de l'immigration

24. Les articles 24 et 25 du Code de l'immigration visent à transposer en droit grec l'article 1, paragraphe 1, de la directive sur l'aide à l'immigration clandestine¹⁹, qui prévoit une responsabilité pénale aggravée pour les membres d'ONG enregistrées ainsi que la possibilité d'une radiation du registre.

25. L'article 24 érige en infraction pénale les activités de facilitation liées à la migration irrégulière, telles que l'aide au séjour irrégulier, la location de biens immobiliers à des migrants en situation irrégulière, la présentation de fausses déclarations, la facilitation de l'entrée ou de la sortie sans contrôles appropriés, l'entrave à l'action des autorités, ainsi que la possession ou la rétention de documents de voyage, avec des sanctions qui varient en

¹⁷ L'article 114, paragraphe 2, du Pacte sur l'asile, lu conjointement avec la décision ministérielle, à savoir l'article 2 (Conditions d'enregistrement), l'article 3 (Procédure d'enregistrement initial), l'article 4 (Procédure de modification de l'enregistrement), l'article 5 (Obligations des organisations enregistrées) et l'article 6 (Vérification du respect des obligations – Sanctions).

¹⁸ Commission européenne, Rapport 2026 sur l'État de droit, chapitre consacré à la Grèce, SWD(2026) 908 final, p. 2 et 22 à 24.

¹⁹ L'article 1er de la directive 2002/90/CE de l'UE dispose : « 1. Chaque État membre adopte des sanctions appropriées à l'encontre : (a) de toute personne qui aide intentionnellement une personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre à entrer sur le territoire d'un État membre ou à y transiter, en violation de la législation de l'État concerné relative à l'entrée ou au transit des étrangers ; (b) toute personne qui, à des fins lucratives, aide intentionnellement une personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de l'État concerné relative au séjour des étrangers. 2. Tout État membre peut décider de ne pas imposer de sanctions à l'égard du comportement défini au paragraphe 1, point a), en appliquant son droit et sa pratique nationaux dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée ». L'article 3 dispose : « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour garantir que les infractions visées aux articles 1er et 2 fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».

fonction des circonstances et de l'identité de l'auteur, notamment si l'acte a été commis à des fins lucratives, à titre professionnel ou si l'infraction est commise par deux personnes ou plus (article 24 (4) à (6)). Les modifications du 6 février 2026 ont introduit des peines plus sévères lorsque ces actes sont commis par un membre d'une ONG inscrite au registre des ONG. La loi prévoit en outre que si une procédure pénale est engagée à l'encontre d'un membre d'une ONG pour ces actes criminels, les autorités peuvent radier l'ONG du registre, et la réinscription n'est autorisée qu'après l'acquittement définitif du membre mis en cause (article 24, paragraphe 8).

26. L'article 25 érige en infraction pénale le transport de ressortissants de pays tiers non autorisés à entrer sur le territoire grec, avec des peines aggravées pour certaines catégories d'auteurs d'infractions, en prévoyant des peines plus sévères lorsque ces actes sont commis par une personne agissant à des fins lucratives ou à titre professionnel, récidiviste, fonctionnaire, professionnel du tourisme, de transport maritime ou d'agence de voyage, si les auteurs sont au nombre de deux ou plus et ont agi de concert, ou, conformément aux modifications du 6 février 2026, s'il s'agit d'un membre d'une ONG inscrite au registre des ONG (article 25, paragraphe 1, point b)). L'article 25, paragraphe 6, prévoit une exemption de responsabilité pénale: les sanctions ne s'appliquent pas aux cas de sauvetage en mer, de transport de personnes ayant besoin d'une protection internationale, ou de poursuite du voyage de ces personnes à l'intérieur du pays après notification aux autorités compétentes.

III. Analyse

A. Le registre des ONG et sa compatibilité avec le droit à la liberté d'association

1. Cadre d'analyse

27. L'obligation faite aux ONG de s'enregistrer constitue sans aucun doute une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association, qui est protégé par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 22 du Pacte relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²⁰, tels que ratifiés par la Grèce. L'article 11 de la CEDH dispose :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association avec d'autres, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'aucune restriction, si ce n'est celles qui sont prévues par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, pour la prévention des troubles ou des infractions pénales, pour la protection de la santé ou de la morale, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui (...). »

28. La liberté d'association est un droit humain fondamental qui constitue une condition essentielle à l'exercice des autres droits humains²¹. Comme l'a déclaré la CEDH dans l'affaire Sidiropoulos et autres, la possibilité de constituer une entité juridique afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun est l'un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association. La manière dont la législation nationale consacre cette liberté et son application

²⁰ L'article 22, paragraphe 2, du PIDCP dispose : « (1) Toute personne a le droit de s'associer avec d'autres, y compris le droit de former des syndicats et d'y adhérer pour la défense de ses intérêts. (2) L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'aucune restriction, si ce n'est celles qui sont prévues par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou de la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

²¹ CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 6.

pratique révèlent l'état de la démocratie dans un pays²². Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a également souligné que « l'existence et le fonctionnement des associations, y compris celles qui promeuvent pacifiquement des idées qui ne sont pas nécessairement bien accueillies par le gouvernement ou la majorité de la population, constituent une pierre angulaire d'une société démocratique »²³. S'appuyant sur cette jurisprudence, la CJUE a également souligné que la liberté d'association est « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste »²⁴.

29. La liberté d'association n'est pas un droit absolu, mais un droit conditionnel. Elle ne peut toutefois être restreinte que dans les conditions prévues par les instruments internationaux relatifs aux droits humains (article 11, paragraphe 2, de la CEDH ; article 22, paragraphe 2, du PIDCP). Ces conditions sont au nombre de trois et englobent les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité/proportionnalité. La condition de légalité est remplie lorsque la restriction est prévue par la loi, c'est-à-dire qu'elle repose sur une base juridique et que cette base juridique est précise, certaine et prévisible, permettant ainsi aux personnes physiques et morales de comprendre quels actes sont attendus d'elles ou leur sont interdits²⁵. En vertu de la condition de légitimité, les restrictions doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes énumérés de manière exhaustive à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP. En vertu du critère de nécessité/proportionnalité, les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique pour atteindre l'objectif légitime, et elles doivent être proportionnées à cet objectif²⁶. Ces trois conditions doivent être remplies cumulativement. Parallèlement, les mesures restrictives ne doivent pas être discriminatoires ni dans leur nature ni dans leurs effets²⁷.

2. Prévu par la loi

30. L'expression « prévu par la loi » exige non seulement que la mesure repose sur une base juridique dans le droit interne, mais renvoie également à la qualité de la loi en question, qui doit être accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets²⁸. De plus, le pouvoir exécutif et le pouvoir discrétionnaire administratif ne peuvent être illimités, mais doivent être clairement définis par la loi, car des dispositions vagues peuvent conduire à une

²² Sidiropoulos et autres c. Grèce, 10 juillet 1998, paragraphe 40. Gorzelik et autres c. Pologne, requête n° 44158/98 (2004), paragraphe 88. Centre de surveillance des élections et autres c. Azerbaïdjan, requête n° 64733/09 (2021), paragraphe 65.

²³ Comité des droits de l'homme, Korneenko et al. c. Bélarus, CCPR/C/88/D/1274/2004 (2006), paragraphe 7.3. Mikhailovskaya et Volchek c. Bélarus, CCPR/C/111/D/1993/2010, (2014), paragraphe 7.3. Lee c. République de Corée, CCPR/C/84/D/1119/2002, (2005), paragraphe 7.3.

²⁴ CJUE, Commission européenne c. Hongrie, affaire C-78/18 (2020), point 112

²⁵ Hasan et Chaush c. Bulgarie, requête n° 30985/96 (2000), paragraphe 84 ; Aliyev et autres c. Azerbaïdjan, requête n° 28736/05 (2008), paragraphe 35.

²⁶ Doc. ONU A/HRC/50/23, « Accès aux ressources ». Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022, paragraphe 14 : « Pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la mesure peut véritablement être efficace pour atteindre l'objectif légitime et qu'elle constitue le moyen le moins intrusif parmi ceux susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif souhaité ».

²⁷ CDL-AD(2025)041 – République slovaque – Avis sur la loi n° 109/2025 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général » et d'autres lois connexes, paragraphe 43 et références complémentaires. CDL-AD(2025)034. Géorgie – Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et d'autres lois concernant l'« influence étrangère », paragraphe 35 et suivants.

²⁸ Kudrevičius et autres c. Lituanie, requête n° 37553/05 (2015), paragraphes 108 à 110, paragraphe 124. CDL-AD(2025)041 – République slovaque – Avis sur la loi n° 109/2025 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général » et d'autres lois connexes, paragraphe 36 et références complémentaires. CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ, et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, paragraphes 73 à 82.

interprétation excessivement large des pouvoirs de contrôle²⁹.

a. Champ d'application du registre des ONG

31. Suite aux modifications apportées le 6 février 2026, l'obligation d'enregistrement constitue désormais une condition préalable à l'octroi de financements de l'État et de l'Union européenne ainsi qu'à l'accès aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile ; auparavant, cette obligation s'appliquait à toutes les organisations œuvrant dans les domaines de la protection internationale, de la migration et de l'intégration sociale. La Commission se félicite de cette réduction du champ d'application du registre des ONG.

32. Malgré cette réduction du champ d'application, la Commission note toutefois que la loi laisse encore une certaine marge d'ambiguïté dans la mesure où elle ne précise pas en quoi consistent les « exigences minimales nécessaires » pour participer, ni ne définit la notion d'« intégration sociale », ce qui crée une incertitude quant aux entités et personnes soumises à cette obligation d'enregistrement spécifique au sous-secteur, pouvant potentiellement concerner des acteurs dépassant le champ de la migration et de l'asile. En conséquence, la loi gagnerait à préciser ce que recouvre l'« exigence minimale » et quel type d'activités est couvert par la notion d'« intégration sociale ».

b. Champ d'application du registre des membres des ONG

33. L'article 114, paragraphe 4, prévoit en outre que « les membres, les employés et les collaborateurs » des ONG enregistrées doivent être inscrits dans un registre spécifique des membres des ONG. Cet enregistrement constitue, selon l'article 114, paragraphe 4, « une condition préalable tant à leurs activités sur le territoire grec qu'à leur coopération avec les organismes du secteur public ». Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé, lors de la réunion avec la délégation, que l'obligation pour les membres, les salariés et les collaborateurs des ONG enregistrées d'être inscrits au registre des membres des ONG avait pour objectif de garantir que seules les participant à des missions publiques au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile soient soumises à cette obligation d'enregistrement. Les autres membres du personnel, tels que ceux fournissant des conseils juridiques ou une aide humanitaire en dehors de ces structures, ne sont plus tenus de s'enregistrer.

34. Toutefois, en raison de la formulation de la loi, qui fait référence à l'ensemble des « membres, employés et collaborateurs » des ONG enregistrées, divers interlocuteurs ont indiqué que l'obligation d'enregistrement des membres ne concernait pas uniquement le personnel de direction et le personnel ayant accès aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile, mais bien l'ensemble des membres, employés et collaborateurs des ONG enregistrées. De plus, le libellé prévoit une interdiction légale d'exercer des « activités sur le territoire grec et de coopérer avec des organismes du secteur public » en l'absence d'enregistrement, ce qui élargit le champ d'application au-delà des seules activités menées au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile. La Commission estime que le libellé de la loi est large et vague, car il ne définit pas clairement quelles personnes doivent être enregistrées³⁰. La Commission recommande aux autorités de modifier le libellé de la loi afin qu'il soit conforme à son objet et à sa finalité déclarée, qui consistent, d'après les

²⁹ CDL-AD (2025)002 – La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 66 : « Il est contraire à l'État de droit que le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et de l'administration soit illimité. Par conséquent, la loi doit préciser l'étendue de ce pouvoir discrétionnaire, afin de prévenir tout arbitraire ». CDL-AD(2024)033 – Kirghizistan – Avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif », paragraphe 62. CDL-AD(2025)041 – République slovaque – Avis sur la loi n° 109/202 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif fournissant des services d'intérêt général » et d'autres lois connexes, paragraphe 38.

³⁰ CDL-AD (2025)002 – La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphes 47 à 50.

informations fournies par le ministre de la Migration et de l'Asile, à limiter l'obligation d'enregistrement aux membres d'ONG enregistrées qui participent à des travaux publics au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile ou qui gèrent des fonds publics.

c. « Autorité compétente » et pouvoir discrétionnaire administratif

35. Le registre des Organisations non gouvernementales et le registre des membres des Organisations non gouvernementales relèvent de l'autorité de l'Unité chargée du registre des Organisations non gouvernementales du Secrétariat général pour l'accueil des demandeurs d'asile du ministère de la Migration et de l'Asile (article 114, paragraphe 1). Conformément à l'article 114 et à la décision ministérielle, le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile est l'autorité compétente en matière d'administration, d'enregistrement et de décision de radiation concernant le registre des ONG et le registre des membres des ONG. La Commission a déjà estimé qu'il convenait d'envisager de « veiller à ce que l'organisme public chargé d'octroyer le statut de personne morale à une association soit distinct de l'organisme ou des organismes publics chargés de son contrôle et de sa supervision »³¹. Dans des avis antérieurs, la Commission a également rappelé l'importance de garantir « une plus grande transparence et une indépendance réglementaire accrue », en indiquant que « l'on peut difficilement s'attendre à ce qu'un organe exécutif fasse preuve de neutralité et d'impartialité (...) »³².

36. Les articles 5, paragraphe 4, et 14, paragraphe 3, de la décision ministérielle habilite l'autorité compétente à retirer l'enregistrement pour des motifs tels que des « performances insuffisantes » et les « activités des organisations », à condition que ces motifs soient étayés par un « document pertinent »³³. En outre, le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour approuver ou rejeter l'enregistrement, même si toutes les conditions légales sont remplies. Conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la décision ministérielle, le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile « se réserve le droit, dans tous les cas, de vérifier les informations fournies auprès de toutes les autorités publiques compétentes, ainsi que le droit, compte tenu de tout ce qui précède, en conjonction avec les informations relatives aux activités des organisations demandant leur enregistrement et à sa discrétion, de rejeter ou d'accepter la demande d'enregistrement de l'organisation, au moyen d'une décision motivée »³⁴.

37. Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé, lors de la réunion avec la délégation, que toute « prestation insuffisante » devait être confirmée par un « document pertinent »,

³¹ CDL-AD(2014)046 – Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur la liberté d'association (« Lignes directrices »), paragraphe 229.

³² CDL-AD(2024)033 – Kirghizistan – Avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif », paragraphe 96, paragraphe 86.

³³ Décision ministérielle, article 5, paragraphe 4 : « Les organisations inscrites au "Registre des organisations non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères" doivent mener à bien le projet qu'elles ont entrepris, qu'il soit financé par l'État, par l'Union européenne ou par tout autre moyen, tant au sein qu'en dehors des structures du ministère de la Migration et de l'Asile. S'il est établi que les travaux qu'elles ont entrepris ont été menés de manière insuffisante, comme le confirme un document pertinent émanant de l'autorité administrative compétente dans chaque cas, les dispositions de l'article 6 de la présente loi s'appliquent ». Décision ministérielle, article 14, paragraphe 3 : « Les membres inscrits au « Registre des membres des Organisations non gouvernementales (ONG) » sont tenus de mener à bien les travaux qu'ils ont entrepris de manière satisfaisante. L'exécution insuffisante de ces tâches est constatée par un document pertinent délivré par l'autorité administrative compétente »,

³⁴ Voir également l'article 11, paragraphe 2, de la décision ministérielle : « Le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile se réserve le droit, dans tous les cas, de vérifier les informations fournies auprès de toutes les autorités publiques compétentes, ainsi que le droit, en tenant compte de l'ensemble des éléments susmentionnés, conjointement avec les informations relatives à la personnalité et à la conduite antérieure des personnes physiques demandant leur inscription, et à sa discrétion, de rejeter ou d'accepter la demande d'inscription de la personne physique, au moyen d'une décision motivée ».

et qu'un « document pertinent » se rapportait spécifiquement aux conclusions d'audits effectués sur les fonds de l'État ou de l'Union européenne. Le ministre a souligné qu'une telle décision de radiation ne serait donc rendue que s'il était établi que l'ONG en question se trouvait en « rupture de contrat » au regard des conventions de projet conclues avec l'État ou avec l'Union européenne.

38. Tout en prenant note de la position du Conseil d'État selon laquelle la disposition prévoyant l'expulsion sur la base d'un document délivré par une autorité administrative compétente n'est pas contraire au droit à la liberté d'association, la Commission rappelle qu'un texte juridique doit être « rédigé avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit d'adapter leur conduite en conformité avec celui-ci »³⁵. À cet égard, aucune définition du « document pertinent » n'étant fournie dans le texte législatif, la loi gagnerait à être clarifiée en précisant ce qui constitue un « document pertinent ».

39. Conformément aux conclusions du Conseil d'État, la Commission conclut également que le pouvoir discrétionnaire accordé au secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de rejeter ou d'accepter une demande est contraire aux principes de clarté juridique et de prévisibilité. De l'avis de la Commission, ce pouvoir discrétionnaire devrait être clairement défini dans la loi et ne saurait être laissé sans limites. Dans ce contexte, la Commission se réfère également aux conclusions du Conseil d'État selon lesquelles le registre des membres des ONG est contraire au deuxième alinéa de l'article 43, paragraphe 2, de la Constitution, dans la mesure où il autorise le ministre chargé de la Migration et de l'Asile à réglementer ces questions par arrêté ministériel sans que la loi elle-même ne fixe les règles de fond essentielles régissant ces conditions.

40. La Commission recommande de modifier le libellé de la loi, en énonçant clairement les motifs de radiation et en limitant le pouvoir discrétionnaire de refuser l'enregistrement. En outre, compte tenu des pouvoirs discrétionnaires accordés, la Commission recommande d'envisager des garanties supplémentaires afin de renforcer l'indépendance réglementaire et les garanties procédurales dans la prise de décision.

41. Comme la Commission l'avait déjà constaté, toute suspension des activités d'une organisation doit être fondée sur une décision de justice ou être précédée d'un contrôle juridictionnel³⁶. Lors de la réunion avec la délégation, le ministre a précisé que la loi prévoit une protection juridictionnelle en vertu des dispositions générales du droit administratif³⁷, confirmant, dans des observations complémentaires reçues le 25 septembre 2026, que les actes administratifs individuels doivent être pleinement étayés, motivés et adaptés au cas particulier³⁸ et qu'ils peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par le dépôt d'une requête en annulation. Le ministre a en outre souligné que le ministère de la Migration et de l'Asile respecte les décisions judiciaires, est lié par celles-ci et se conforme à leurs conclusions sur les affaires qui lui sont soumises, confirmant que la Grèce est tenue d'adapter tant sa législation primaire que sa réglementation dans les cas où un tribunal statue qu'il y a eu violation d'une norme juridique supérieure, qu'elle soit nationale (la Constitution grecque) ou supranationale (le droit de l'Union européenne et le droit international). La Commission prend bonne note des précisions apportées par le ministre selon lesquelles le droit administratif général prévoit un contrôle juridictionnel des décisions d'enregistrement et d'éloignement, ce qui est positif.

³⁵ [CDL-AD\(2025\)002](#) – La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 49.

³⁶ [CDL-AD\(2014\)046](#) – Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 255.

³⁷ [Loi n° 2690/1999](#), Code de procédure administrative grec. L'article 24 prévoit la demande de réexamen / recours hiérarchique, tandis que l'article 25 régit le recours administratif spécial / recours administratif quasi-judiciaire.

³⁸ Conformément aux articles 20, paragraphes 1 et 2, et 95 de la Constitution, ainsi qu'aux articles 16 et suivants du Code de procédure administrative (loi n° 2690/1999).

d. Obligations de divulgation publique

42. L'article 1, paragraphe 4, de l'arrêté ministériel prévoit l'obligation de divulguer « par exemple, le nom de l'organisation, son numéro d'identification fiscale (AFM), la date de constitution, la date d'inscription au registre, les coordonnées de son siège social et ses coordonnées de contact, ainsi que les coordonnées des personnes qui la dirigent et/ou en sont les représentants légaux, l'objet et les catégories d'activités, les statuts ou l'acte constitutif en vigueur, et le nombre de membres de chaque organisation enregistrée ». À cet égard, la Commission observe que l'article 1, paragraphe 4, de la décision ministérielle ne fournit pas une liste exhaustive des obligations de divulgation publique. La Commission note en outre que certaines des données collectées sont sensibles, notamment les casiers judiciaires et les adresses personnelles des membres, ce qui soulève des préoccupations au regard de l'article 8 de la CEDH³⁹. À la lumière de ces éléments, la Commission estime que l'absence de limites claires quant à l'étendue des informations soumises à la divulgation publique pourrait ne pas offrir de garanties adéquates en matière de respect de la vie privée et de sécurité juridique, et recommande donc de fournir une définition exhaustive des obligations de divulgation.

e. Conclusion

43. En conclusion, bien qu'il ne soit ni possible ni souhaitable que la rédaction des textes législatifs soit d'une précision ou d'une rigidité absolue, les procédures et les restrictions nécessitent une base juridique claire et suffisamment précise pour permettre aux ONG de prévoir les effets de leurs actions⁴⁰. La Commission recommande donc aux autorités de modifier le libellé de l'article 114 et de la décision ministérielle en (i) fournissant des définitions précises des termes clés, tels que les critères d'enregistrement, les motifs de radiation et les informations susceptibles d'être rendues publiques, (ii) en limitant le pouvoir discrétionnaire des autorités chargées de l'application de la loi dans les décisions d'enregistrement et de radiation, afin de garantir une plus grande sécurité juridique, et (iii) en envisageant des garanties supplémentaires pour renforcer l'indépendance réglementaire et les garanties procédurales dans la prise de décision.

3. À la poursuite d'un objectif légitime

44. L'objectif de la législation peut être déduit du règlement d'application, (décision ministérielle, article 1, paragraphe 1), qui précise que la loi poursuit deux objectifs principaux : (i) garantir la transparence du fonctionnement des ONG concernées afin d'optimiser les services qu'elles fournissent, et (ii) empêcher l'accès à un groupe de personnes vulnérables par des individus qui font preuve d'un comportement criminel ou qui ont fait l'objet d'une condamnation. En effet, dans ses observations du 25 septembre 2026, le ministre de la Migration et de l'Asile a souligné que la principale caractéristique des amendements du 6 février réside dans le fait que seules les organisations bénéficiant d'un financement de l'État ou de l'Union européenne, ou opérant au sein des structures du ministère de la Migration, étaient tenues de s'enregistrer auprès du ministère. Le fait de ne pas s'inscrire au registre des ONG a pour seule conséquence l'impossibilité de recevoir des financements de l'État ou de l'Union européenne, ou d'accéder aux zones relevant de la juridiction et du contrôle du

³⁹ L'article 8 de la CEDH dispose : « (1) Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. (2) Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, sauf si cette ingérence est prévue par la loi et est nécessaire, dans une société démocratique, aux fins de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou du bien-être économique du pays, pour la prévention des troubles ou des infractions pénales, pour la protection de la santé ou de la morale, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui ».

⁴⁰ *Korkut et Amnesty International Türkiye c. Turquie*, requête n° 61177/09 (2023), paragraphes 82-83. *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, requête n° 19920/13 (2016), paragraphe 105. *CDL-AD(2014)046* – Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 33.

ministère de la Migration et de l'Asile. Le ministre a souligné que les amendements avaient été adoptés à l'issue d'un dialogue avec la Commission européenne. L'objectif était, selon lui, de rationaliser le cadre institutionnel de supervision des organisations actives dans les domaines de la protection internationale, de la migration et de l'intégration sociale, dans l'intérêt des demandeurs de protection internationale et des réfugiés. Plus précisément, il s'agit de garantir le respect de la liberté d'association, de renforcer l'efficacité du système de contrôle, la transparence et la responsabilité des organisations qui mettent effectivement en œuvre la politique du ministère de la Migration et de l'Asile en exécutant des programmes financés par l'État ou l'Union européenne en faveur des populations vulnérables relevant entièrement du contrôle et de la responsabilité du ministère, dans le but d'assurer la bonne gestion des fonds publics et des fonds de l'Union européenne, ainsi que de réduire considérablement la bureaucratie et les coûts administratifs pour les organisations de la société civile.

45. En ce qui concerne le premier objectif, la CEDH a reconnu que les activités financières des associations peuvent faire l'objet d'un contrôle dans un souci de fiabilité et de transparence⁴¹. L'objectif d'accroître la transparence ne constitue toutefois pas en soi un but légitime au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. Pour être considéré comme tel, « un cadre réglementaire doit correspondre à un scénario de menace suffisamment grave pesant sur un intérêt fondamental de la société, que ces obligations sont censées prévenir »⁴².

46. Quant au deuxième objectif, la Commission note que les exigences régissant l'accès des tiers⁴³, y compris des ONG, aux structures d'accueil, de rétention et aux installations frontalières fermées ne sont pas rares dans les États européens⁴⁴. Dans le contexte grec, le registre des ONG et le registre des membres des ONG sont censés servir un objectif similaire, à savoir contrôler qui peut pénétrer dans les structures du ministère de la Migration et de l'Asile hébergeant des groupes vulnérables et vérifier que les personnes ayant accès aux personnes vulnérables dans ces structures n'ont pas de casier judiciaire pertinent.

47. Tout en prenant acte des conclusions du Conseil d'État, la Commission estime que les obligations d'enregistrement et le contrôle des dépenses des fonds publics peuvent répondre à des objectifs légitimes au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH si ces obligations

⁴¹ Korkut et Amnesty International Türkiye c. Turquie, requête n° 61177/09 (2023), paragraphe 70

⁴² Ecodefence et autres c. Russie, requêtes n° 9988/13 et 60 autres (2022), paragraphe 166. CDL-AD(2025)034 Géorgie – Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant l'« influence étrangère », paragraphe 67. Voir également Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie, requête n° 19920/13 (2016), paragraphes 69 et 71.

⁴³ Règlement (UE) relatif à la procédure d'asile n° 2024/1348, article 30, paragraphe 3, qui dispose : « Les organisations et les personnes autorisées en vertu du droit national à fournir des conseils et un accompagnement doivent avoir un accès effectif aux demandeurs placés en centre de rétention ou présents aux points de passage frontaliers, y compris dans les zones de transit, aux frontières extérieures. Cet accès peut être subordonné à un accord préalable avec les autorités compétentes. Les États membres peuvent imposer des restrictions à l'accès visé au premier alinéa, en vertu du droit national, lorsque celles-ci sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier, y compris les zones de transit, ou d'un centre de rétention, à condition que cet accès ne soit pas sévèrement restreint ou rendu impossible ». Voir également Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne c. Hongrie, 16 novembre 2021 (affaire C-821/19), point 56.

⁴⁴ D'après un aperçu par pays fourni par l'AIDA (Accès des ONG et du HCR) : en Italie, l'accès des ONG aux « hotspots » est soumis à l'autorisation du ministère de l'Intérieur et à des accords spécifiques pour les services concernés, tandis que le décret de procédure impose aux autorités de garantir aux demandeurs d'asile la possibilité de contacter le HCR et les ONG. En Croatie, les ONG souhaitant mener des activités ou apporter une assistance au sein des centres d'accueil doivent obtenir une autorisation préalable du ministère de l'Intérieur, qui ne peut restreindre l'accès que pour des raisons graves de santé ou de sécurité. En Espagne, les ONG peuvent entrer dans les centres de rétention pour étrangers conformément à un mécanisme d'accréditation spécial. En Belgique, les ONG souhaitant visiter les centres de rétention pour étrangers doivent obtenir une accréditation auprès de l'Office de l'immigration, qui facilite l'accès aux ONG. En Allemagne, il n'existe pas de droit général d'accès des ONG aux centres d'accueil ; l'accès peut être régi par le règlement intérieur de l'établissement, y compris des obligations de notification préalable.

et ce contrôle sont clairement et spécifiquement liés à la prévention des troubles à l'ordre public et à la protection des droits et libertés d'autrui. La question centrale pour la Commission est donc de savoir si le cadre régissant le registre des ONG répond aux exigences de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique au regard des objectifs poursuivis.

4. Nécessité dans une société démocratique

48. La Commission rappelle que la CEDH a précisé que la notion de nécessité comprend deux conditions : a) toute ingérence doit répondre à un « besoin social impérieux », et b) l'ingérence doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. En outre, « les exceptions à la règle de la liberté d'association doivent être interprétées de manière restrictive et seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier des restrictions à cette liberté »⁴⁵. De même, le Comité des droits de l'homme a souligné que la simple existence de justifications objectives pour limiter le droit à la liberté d'association n'est pas suffisante. L'État « doit démontrer que l'interdiction d'une association est nécessaire pour écarter une menace réelle, et non seulement hypothétique, pour la sécurité nationale ou l'ordre démocratique, que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes pour atteindre le même objectif, et que la restriction est proportionnée à l'intérêt à protéger »⁴⁶. Comme l'a rappelé la Commission, les procédures doivent être conçues pour faciliter, et non entraver, l'exercice du droit à la liberté d'association⁴⁷, et ces restrictions doivent reposer sur une présomption de légalité des associations⁴⁸.

a. Portée des vérifications du casier judiciaire

49. La Commission note que l'article 114, paragraphe 2, point e), interdit l'enregistrement de toute ONG dont le dirigeant ou le représentant légal fait l'objet de « poursuites pénales » pour « tout crime », ou a été définitivement condamné pour des délits tels que définis par la loi⁴⁹. De plus, chaque année, l'ONG enregistrée doit fournir une « déclaration sur l'honneur des personnes physiques qui dirigent l'organisation et/ou en sont les représentants légaux », « attestant qu'aucune poursuite pénale n'a été engagée à leur encontre pour un crime » (décision ministérielle, article 5, paragraphe 2, point j)). De même, l'article 8, paragraphe 3, de la décision ministérielle interdit l'inscription au registre des ONG des membres individuels d'une ONG enregistrée, dans le cas où ils feraient « l'objet de poursuites pénales pour tout

⁴⁵ *Gorzelik et autres c. Pologne*, requête n° 44158/98 (2004), paragraphe 95. *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, réf. 57/1997/841/1047 (1998), paragraphe 40. *Les Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. la Russie*, requête n° 302/02 (2010), paragraphe 108.

⁴⁶ Comité des droits de l'homme, *Mikhailovskaya et Volchek c. Biélorussie*, *CCPR/C/111/D/1993/2010*, (2014), paragraphe 7.3.

⁴⁷ *CDL-AD(2013)030* – République kirghize – Avis provisoire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations à but non lucratif et d'autres textes législatifs de la République kirghize, paragraphes 69, 75 et 76. *CDL-AD(2018)004* – Roumanie – Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 les associations et les fondations, paragraphe 40. *CDL-AD(2014)046* – Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphes 36 et 68.

⁴⁸ *CDL-AD(2014)046* – Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 26.

⁴⁹ *Article 114, paragraphe 2, point e)* : « aucune poursuite pénale n'ayant été engagée à l'encontre des personnes physiques exerçant des fonctions de direction ou agissant en tant que représentants légaux pour un crime, et aucune condamnation définitive n'ayant été prononcée à leur encontre pour les délits de trafic illicite de ressortissants de pays tiers, de vol [article 372 du Code pénal (loi n° 4619/2019, A' 95)], de détournement de fonds (article 375 du Code pénal), de fraude (article 386 du Code pénal), d'extorsion (article 385 du Code pénal), de faux (article 216 du Code pénal), de faux en écriture (article 217 du Code pénal), corruption (article 236 du Code pénal), abus de confiance (article 390 du Code pénal), manquement aux obligations professionnelles (article 259 du Code pénal), fausse attestation (article 242 du Code pénal), diffamation par écrit (article 363 du Code pénal), blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles en vertu de la loi n° 4557/2018 (A' 139), les contraventions visées aux articles 187 et 187A du Code pénal, les infractions à la législation sur les armes (loi n° 2168/1993, A' 147), les infractions à la législation sur les stupéfiants (loi n° 4139/2013, A' 74), ainsi que tout délit relevant du chapitre 19 de la partie spéciale du Code pénal ».

crime », ou auraient fait l'objet d'une « condamnation définitive pour les infractions [pertinentes] » visées dans cet article⁵⁰.

50. Dans ses observations écrites, le ministre de la Migration et de l'Asile a expliqué que les ONG inscrites au registre interviennent, par délégation du ministère de la Migration et de l'Asile, auprès d'une population intrinsèquement vulnérable relevant de la responsabilité dudit ministère. Par conséquent, selon le ministre, leur traitement devrait correspondre à celui des fonctionnaires du ministère qui exercent des fonctions similaires et sont soumis à des obligations similaires. Dans le cas des fonctionnaires, il est prévu que si des poursuites pénales sont engagées à leur encontre, en vertu du Code de la fonction publique (loi n° 3528/2007), ils font l'objet d'une suspension administrative.

51. La Commission estime que l'obligation faite aux dirigeants et aux représentants légaux des ONG de déclarer qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pour des infractions pénales pertinentes et clairement définies (c'est-à-dire des crimes et des délits), liée à l'objectif légitime de protection des droits d'autrui, peut se justifier dans le contexte actuel.

52. Toutefois, en cas de refus d'enregistrement d'une ONG en raison du comportement présumé de son dirigeant ou de son représentant légal, la Commission tient à souligner qu'il est nécessaire que les autorités établissent, par une décision motivée, pourquoi le comportement de cette personne peut légitimement être imputé à l'organisation et pourquoi la restriction imposée à celle-ci est elle-même nécessaire et proportionnée (article 11 de la CEDH)⁵¹. À cet égard, la décision doit démontrer en quoi l'acte criminel allégué est pertinent et lié à l'activité de l'ONG, et, à ce titre, proportionné à l'objectif de protection des droits d'autrui, de transparence et de bonne gouvernance du système. La décision doit en outre établir un lien entre le comportement du membre concerné et l'organisation, en veillant à ce que la restriction ne soit pas imposée automatiquement ou par simple association, et en garantissant une approche proportionnée⁵².

53. En ce qui concerne l'obligation relative aux membres à titre individuel, la Commission estime en outre qu'il peut être justifié, au nom de l'objectif légitime de protection des droits d'autrui, d'exiger, lors de l'inscription au registre des ONG membres, que le membre n'ait fait l'objet d'aucune condamnation pour une infraction pénale pertinente. Une telle déclaration doit toutefois être clairement liée à l'objectif légitime de protection des droits d'autrui et doit, de l'avis de la Commission, se limiter aux infractions pertinentes et énumérées.

54. En ce qui concerne la radiation de membres déjà inscrits du registre des ONG en raison de poursuites pénales engagées à l'encontre d'un membre à titre individuel pour un crime, la Commission note que, dans le cadre des poursuites pénales, il appartient normalement à une juridiction pénale compétente de statuer, dans l'attente d'une condamnation définitive, sur

⁵⁰ Article 8, paragraphe 3, de l'arrêté ministériel : « La personne physique ne doit pas avoir fait l'objet de poursuites pénales pour un crime, ni avoir fait l'objet d'une condamnation définitive pour les infractions suivantes : trafic illégal de ressortissants de pays tiers, vol, détournement de fonds, fraude, extorsion, faux, falsification de documents, corruption, abus de confiance, manquement aux obligations professionnelles, fausse déclaration, diffamation, blanchiment d'argent, et les infractions visées aux articles 187 et 187A du Code pénal (loi n° 4619/2019, A' 95), de la loi sur les armes, de la loi sur les stupéfiants, ainsi que de tout délit visé au chapitre 19 de la partie spéciale du Code pénal ».

⁵¹ Adana TAYAD c. Turquie, requête n° 59835/10 (2020), paragraphe 34 : « Toutefois, afin de statuer sur la dissolution de l'association, les juridictions civiles devraient procéder à une appréciation indépendante qui ne repose pas automatiquement sur les conclusions adoptées par les juridictions pénales à l'encontre des membres individuels de l'association défenderesse, en particulier lorsque ces derniers jugements ne sont pas définitifs ». Dans le cadre des articles 7 et 6, paragraphe 2, voir également G.I.E.M. S.r.l. et autres c. Italie, requêtes n° 1828/06 et 2 autres (2018), paragraphes 272 à 274 et paragraphe 317.

⁵² CDL-AD(2018)013 Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommée « Stop Soros » qui affectent directement les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal relatif à la facilitation de l'immigration illégale), paragraphes 89-90. Les Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. la Russie, requête n° 302/02 (2010), paragraphe 159.

les mesures restrictives. Cela garantit que les mesures restrictives limitant la liberté d'un individu, telles que les restrictions à la liberté de circulation ou d'association, font l'objet d'une évaluation par un tribunal indépendant et impartial, garantissant ainsi l'équité procédurale et le respect des droits de l'individu. En vertu de la procédure pénale grecque, les mesures restrictives dans le cadre d'une affaire pénale sont décidées par le juge d'instruction avec l'avis favorable du procureur. En cas de désaccord entre le juge et le procureur, l'affaire est renvoyée devant un conseil judiciaire⁵³. En conséquence, la Commission estime qu'une décision affectant les droits d'un membre à titre individuel, telle que la radiation du registre des ONG membres, sur la base de poursuites pénales, devrait être prise par le juge d'instruction avec l'avis favorable du procureur, dans le cadre de la procédure pénale concernée, et non par un organe exécutif, dont on ne peut attendre qu'il offre le même niveau d'indépendance, d'impartialité et de garanties procédurales que le pouvoir judiciaire⁵⁴.

55. Sur cette base, la Commission recommande que la loi (i) précise clairement les circonstances dans lesquelles le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile peut rendre une décision interdisant à l'ONG de s'enregistrer en cas de poursuites pénales, en exigeant qu'avant toute mise en cause de la responsabilité de l'organisation, une décision distincte, indépendante et motivée soit rendue, démontrant un lien entre le comportement du membre individuel et l'organisation, afin de garantir que la responsabilité ne soit pas engagée automatiquement ou par simple association, et (ii) garantisse que le pouvoir de radier une personne du registre des membres des ONG sur la base d'une procédure pénale en cours soit réservé à l'instance judiciaire compétente, et non à l'autorité administrative. La Commission note également que les vérifications du casier judiciaire et les déclarations concernent des données à caractère personnel sensibles, et que tout traitement de ces données doit être conforme à l'article 8 de la CEDH et au droit de l'Union européenne applicable.

b. Portée du registre des membres des ONG

56. S'appuyant sur les préoccupations précédentes évoquées à la section III.2.b., la Commission estime que l'obligation d'enregistrer les membres conformément à l'article 114, paragraphe 4, est trop large, ce qui soulève des préoccupations au regard du principe de proportionnalité. Cela revêt une importance particulière du fait que le libellé de la loi prévoit une interdiction légale d'exercer des « activités sur le territoire grec et de coopérer avec des organismes du secteur public » pour les « membres, employés et associés » d'organisations inscrites au registre des ONG. De l'avis de la Commission, cette interdiction générale va au-delà de ce qui est nécessaire à la protection de l'ordre public et des groupes vulnérables⁵⁵ et dépasse son objectif déclaré, qui est de garantir la transparence, la bonne gouvernance et la protection des droits humains des réfugiés. La Commission recommande donc aux autorités de limiter l'obligation d'inscrire les membres au Registre des membres des ONG à ceux qui, en raison de leurs fonctions, ont besoin d'accéder aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile, c'est-à-dire aux centres d'hébergement pour réfugiés et demandeurs d'asile, ou à ceux qui gèrent des fonds publics.

c. Seuil de financement

57. La Commission note que l'article 114, paragraphe 2, point d), limite l'éligibilité à l'enregistrement aux ONG dont le budget (hors masse salariale) ne provient pas, pour plus de

⁵³ Code de procédure pénale grec (loi n° 4620/2019), article 288, cf. article 282. CED/C/GRC/1, 11 mars 2019, rapport présenté par la Grèce en vertu de l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, paragraphe 64.

⁵⁴ CDL-AD(2024)033 – Kirghizistan – Avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif », paragraphe 96, paragraphe 86.

⁵⁵ CDL-AD(2025)034 – Géorgie – Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant l'« influence étrangère », paragraphe 71. CDL-AD(2014)046 – Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 167.

30 %, de fonds publics nationaux ou de l'Union européenne⁵⁶. Au cours de la visite, il a été précisé lors des réunions que ce seuil s'applique aux programmes ou subventions financés au niveau national ou par l'Union européenne, à l'exclusion des procédures de marchés publics qui sont soumises à leurs propres règles⁵⁷. Hormis l'objectif de garantir la transparence, aucune autre justification n'a été fournie pour ce seuil. Sur cette base, et tout en reconnaissant que le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour fixer le pourcentage exact, la Commission recommande aux autorités de fournir une justification claire démontrant la nécessité et la proportionnalité du seuil de financement de 30 % par rapport aux objectifs poursuivis.

d. Obligations de déclaration et d'information du public

58. Conformément à l'article 5 de la décision ministérielle, les organisations inscrites au registre des ONG sont tenues d'inscrire au registre des membres des ONG les personnes physiques qui sont « membres, salariés et collaborateurs », et doivent présenter, chaque année du 1er octobre au 30 novembre, une attestation de conformité fiscale, une attestation de conformité en matière de sécurité sociale, un rapport d'audit, une déclaration solennelle d'absence de conflit d'intérêts, une déclaration sur l'honneur relative au respect du seuil de financement, un avis d'imposition, un rapport sur les activités de l'organisation, les extraits de casier judiciaire du dirigeant/représentant légal et une déclaration sur l'honneur attestant l'absence de poursuites pénales pour tout crime. Conformément à l'article 4, toute modification des documents fournis lors de l'inscription en vertu de l'article 3 doit être communiquée dans un délai d'un mois et les ONG doivent répondre aux demandes d'éclaircissements ou de documents complémentaires dans un délai de dix jours.

59. Comme le reconnaît la Commission, les obligations de déclaration liées au financement public peuvent être légitimes, mais « une telle obligation de déclaration ne devrait pas être indûment contraignante et ne devrait pas exiger la communication de détails excessifs concernant soit les activités, soit la comptabilité »⁵⁸, de sorte que « les obligations spécifiques de déclaration imposées aux associations bénéficiant du statut d'utilité publique devraient être liées et limitées à l'utilisation qui est faite des fonds publics qui leur sont accordés. Le statut d'utilité publique ne peut servir de prétexte pour imposer des obligations de déclaration supplémentaires concernant les fonds privés et les donateurs, qui sont soumis aux exigences de déclaration généralement applicables à toutes les subventions et tous les dons »⁵⁹. À cet égard, la Commission prend note du seuil de financement de 30 %, tout en observant que l'obligation de présenter des états financiers détaillés, des rapports d'audit et un rapport sur les activités de l'organisation n'est pas limitée à la source de financement (à savoir le financement *public*), mais s'applique plutôt à l'ensemble des ressources financières et des activités de l'ONG enregistrée. La Commission admet que l'État puisse exiger des rapports détaillés sur les fonds publics. Toutefois, ce même raisonnement ne s'applique pas au financement privé. Sur cette base, les obligations de déclaration semblent trop larges, et la Commission recommande aux autorités de limiter ces obligations, dans la mesure du possible, à celles qui concernent l'utilisation des fonds publics.

⁵⁶ Article 114, paragraphe 2, point d) : « l'absence de subventions publiques régulières dépassant trente pour cent (30 %) de leur budget de fonctionnement, hors charges salariales, ainsi que de prêts garantis par l'État. L'exigence énoncée dans la phrase précédente ne s'applique pas lorsque la subvention ne dépasse pas cinq mille euros (5 000 €) par an ».

⁵⁷ Voir la loi n° 4412/2016 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (transposition des directives 2014/24/UE et 2014/25/UE). Le ministère de la Migration et de l'Asile utilise le système national électronique des marchés publics pour les marchés de services importants liés à la migration. Un exemple actuel est son appel d'offres ouvert de juin 2026 portant sur un accord-cadre pour des services de restauration dans les centres d'accueil.

⁵⁸ CDL-AD(2018)004 – Roumanie – Avis conjoint sur le projet de loi n°140/2017 portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations, paragraphe 39-40.

⁵⁹ CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 30.

60. De plus, et comme le rappelle la Commission, il convient d'établir une distinction entre les obligations de déclaration et les obligations de divulgation publique⁶⁰. Alors que l'objectif des obligations de déclaration est d'informer les autorités, celui d'une obligation de divulgation publique est plutôt d'informer le public. À cet égard, la Commission se réfère aux conclusions du Conseil d'État, selon lesquelles l'article 2, points i) et v), de la décision ministérielle, dans la mesure où il impose aux organisations une obligation générale de publier sur leurs sites Internet des informations concernant leurs adhérents/donateurs, est contraire à la liberté d'association.

e. Sanctions – retrait

61. Comme indiqué ci-dessus à la section III.2.c., la Commission s'inquiète du large pouvoir discrétionnaire accordé au secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile, qui lui permet de rejeter la demande d'enregistrement d'une organisation (article 3, paragraphe 4, de la décision ministérielle) ou d'ordonner sa radiation du registre, entraînant une interdiction de deux ans, en cas de non-respect des obligations de déclaration, avec un délai de mise en conformité de 30 jours (article 6 de la décision ministérielle)⁶¹. Comme l'a déjà fait valoir la Commission, une suspension prolongée des activités peut, dans les faits, conduire à un gel du fonctionnement de l'organisation, ce qui équivaut à une sanction assimilable à une dissolution⁶².

62. Conformément à l'article 114, paragraphe 1, le fait d'exercer des activités dans ce domaine sans être dûment enregistrée empêche légalement l'organisation d'accéder à des fonds publics ou européens et de mener des activités au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile. Suite aux modifications du 6 février 2026, les ONG peuvent continuer à exercer leurs activités en dehors de ces structures et sans financement public. La Commission note toutefois que, pour les organisations dont le travail dépend de l'accès direct aux personnes hébergées dans les structures du ministère, la majorité de leurs activités principales dépendent de l'octroi de l'accès à ces structures. La conséquence d'une exclusion est donc *ipso facto* que l'ONG pourrait être contrainte de suspendre la plupart de ses activités principales, sous réserve d'un délai de prescription de deux ans. Une telle décision aura donc de graves conséquences sur la poursuite du fonctionnement d'une ONG. Compte tenu de ce qui précède et en l'absence de recours suspensifs, la Commission recommande que les motifs de radiation soient modifiés afin de prévoir des délais raisonnables et souples, en introduisant des sanctions alternatives et proportionnées, de sorte que la radiation du registre et les interdictions à long terme soient réservées aux violations graves ou répétées. En outre, la Commission recommande que les délais et la liste des sanctions soient fixés par la loi, plutôt que par la réglementation, garantissant ainsi une plus grande stabilité et une plus grande sécurité juridique dans ce domaine. À cet égard, la Commission se réfère également aux conclusions du Conseil d'État, selon lesquelles l'article 6, paragraphe 3, est contraire au droit à la liberté d'association, dans la mesure où cette interdiction s'applique sans distinction à tous les cas de radiation résultant du non-respect des obligations formelles incombant aux organisations enregistrées.

⁶⁰ [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 83.

⁶¹ [Décision ministérielle, article 6](#) : « 1. En cas de non-respect des obligations prévues à l'article 5 du présent règlement, le service compétent adresse sans délai une mise en demeure écrite aux organisations enregistrées, leur demandant de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations prévues par le présent règlement, dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de notification de la mise en demeure. 2. Si le délai fixé au paragraphe 1 expire sans qu'aucune mesure n'ait été prise, l'autorité compétente, par décision du Secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile, radie l'organisation en infraction du « Registre des organisations non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères » et en informe : (a) l'organisation, (b) le site web du Registre des ONG ; et (c) tout autre organisme compétent. 3. Une organisation qui a été radiée du « Registre des organisations non gouvernementales (ONG) grecques et étrangères » en vertu des dispositions du paragraphe 2 et qui souhaite être réinscrite peut présenter une demande d'enregistrement, conformément aux dispositions de la présente loi, après l'expiration d'un délai de deux (2) ans à compter de la date de sa radiation ».

⁶² [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 255.

f. Chevauchement potentiel d'obligations supplémentaires de déclaration

63. Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé, lors de la réunion avec la délégation, que le registre des ONG avait pour objectif de permettre à l'État d'exercer un contrôle sur les ONG qui reçoivent des financements de l'État et de l'Union européenne et qui ont accès aux structures du ministère. Compte tenu du rôle central joué par les ONG dans le domaine de la migration et de l'asile en Grèce, celles-ci fournissant *de facto* des services publics pour le compte de l'État, la Commission comprend la nécessité pour l'État d'assurer un contrôle sur les personnes autorisées à accéder aux locaux du ministère de la Migration et de l'Asile, ainsi que sur les services fournis. Nonobstant ce contexte spécifique, la Commission note que les autorités ont l'obligation d'évaluer l'effet cumulatif de l'ensemble des règles juridiques combinées, car le chevauchement d'obligations de déclaration supplémentaires avec d'autres obligations de déclaration déjà existantes est susceptible de créer un environnement de surveillance excessive par l'État sur les activités des ONG⁶³.

64. Comme l'a déjà souligné la Commission, « l'application parallèle de plusieurs lois imposant des exigences similaires exacerbe (...) les problèmes de légalité et de nécessité »⁶⁴, ce qui exige que « la législation traitant de la même question (...) à l'égard des mêmes sujets (personnes physiques ou morales) soit examinée selon une approche systémique »⁶⁵. À cet égard, la Commission renvoie au registre général applicable à toutes les ONG relevant du ministère de l'Intérieur, qui prévoit également un cadre permettant d'assurer le contrôle des programmes ou subventions financés au niveau national et par l'Union européenne. Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé dans ses observations écrites que les ONG inscrites au registre des ONG ne sont pas tenues de s'inscrire au registre du ministère de l'Intérieur afin d'éviter les doublons, tout en indiquant que d'ici fin octobre 2026, ces deux registres atteindront une interopérabilité totale. Le rapport 2026 de la Commission européenne sur l'État de droit a noté que le nombre et la complexité des exigences d'enregistrement pour les organisations de la société civile (OSC) restent un défi et a recommandé à la Grèce d'intensifier ses efforts pour simplifier ses exigences, en vue de maintenir un cadre ouvert permettant aux organisations de la société civile d'exercer leurs activités⁶⁶. La Commission souligne l'importance de la clarté législative et de la prévisibilité concernant l'obligation d'assurer l'interopérabilité, tout en recommandant aux autorités de veiller à ce que le fonctionnement parallèle de plusieurs registres imposant des exigences similaires n'entraîne pas de restrictions disproportionnées⁶⁷.

g. Conclusion

65. La Commission de Venise reconnaît les défis complexes liés à la migration auxquels la Grèce est confrontée⁶⁸ ainsi que la charge et la pression considérables que font peser les arrivées massives sur les États de première ligne⁶⁹. La Commission de Venise reconnaît

⁶³ CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 147.

⁶⁴ CDL-AD(2025)035 – Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'homme en l'affaire « Georgian Young Lawyers' Association et autres c. Géorgie » (n° 31069/24) sur la réglementation de l'influence étrangère, paragraphe 23.

⁶⁵ Ibid., paragraphe 31.

⁶⁶ Commission européenne, Rapport 2026 sur l'État de droit, chapitre consacré à la Grèce, SWD(2026) 908 final, p.2 et 22-24.

⁶⁷ CDL-AD(2025)035 – Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des Droits de l'homme en l'affaire « Georgian Young Lawyers' Association et autres c. Géorgie » (n° 31069/24) sur la réglementation de l'influence étrangère, paragraphe 25.

⁶⁸ Conseil de l'Europe, Les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe adoptent une déclaration politique sur la CEDH et les migrations, 15 mai 2026. Référence au document CDDH(2026)R3 Extra Addendum du 20 mars 2026, Comité directeur pour les droits de l'homme, document final de la CDDH contenant les éléments de la déclaration politique, tel qu'adopté par la CDDH lors de sa troisième réunion extraordinaire du 10 au 12 mars 2026.

⁶⁹ M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], requête n° 30696/09 (2011), paragraphe 223 ; E.A. et H.A.A. c. Grèce, requête n° 14969/20 (2025), paragraphes 45 et 47.

également l'objectif légitime consistant à garantir le contrôle de l'utilisation des fonds publics afin de prévenir les troubles et d'assurer la protection des personnes vulnérables.

66. Néanmoins, tout en prenant note des observations présentées par le ministre de la Migration et de l'Asile selon lesquelles les registres sont pleinement conformes au cadre juridique du Conseil de l'Europe régissant le fonctionnement des ONG)⁷⁰, la Commission estime que, dans leur forme actuelle, certaines des conditions d'enregistrement, telles que décrites ci-dessus, semblent aller au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique. La Commission recommande donc : (i) de préciser clairement les circonstances dans lesquelles le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile peut rendre une décision interdisant à une ONG de s'enregistrer en cas de poursuites pénales, en exigeant que, avant toute imputation de responsabilité à l'organisation, une décision distincte, indépendante et motivée soit rendue, démontrant un lien entre le comportement d'un membre individuel et l'organisation, et garantissant que la responsabilité ne soit pas imputée automatiquement ou par simple association ; (ii) de veiller à ce que le pouvoir de radier une personne du registre des membres des ONG sur la base d'une procédure pénale en cours soit réservé à l'instance judiciaire compétente, et non à l'autorité administrative, (iii) limiter l'obligation d'inscrire les membres au registre des ONG à ceux qui, en raison de leurs fonctions, doivent avoir accès aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile ou gèrent des fonds publics, (iv) fournir une motivation claire démontrant la nécessité et la proportionnalité du seuil de financement de 30 % par rapport aux objectifs poursuivis, (v) limiter, dans la mesure du possible, les obligations de déclaration à celles qui sont pertinentes pour l'utilisation des fonds publics, (vi) modifier les motifs de radiation afin de prévoir des délais raisonnables et souples, en introduisant des sanctions alternatives et proportionnées, de sorte que la radiation du registre et les interdictions à long terme soient réservées exclusivement aux violations graves ou répétées, en veillant à ce que les délais et la liste des sanctions soient fixés par la loi, plutôt que par la réglementation secondaire, et (vii) veiller à ce que le fonctionnement parallèle de plusieurs registres imposant des exigences similaires n'entraîne pas de restrictions disproportionnées. En répondant à ces préoccupations, le cadre réglementaire serait, de l'avis de la Commission, mieux à même d'atteindre ses objectifs d'une manière qui reste compatible avec les normes européennes.

B. Articles 24 et 25 : responsabilité pénale des ONG enregistrées et de leurs membres

1. Clarté juridique et exemptions de responsabilité pénale

67. La directive « Facilitation » s'inscrit dans le cadre de l'Union européenne visant à lutter contre la migration irrégulière et le trafic de migrants. Elle établit une définition commune de la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour non autorisés, dans le but de renforcer les sanctions à l'encontre des comportements facilitant la migration irrégulière et, en particulier, des activités liées aux réseaux criminels organisés.

68. Lors de réunions avec la délégation et dans ses observations ultérieures, le ministre de la Migration et de l'Asile a fait valoir que les articles 24 et 25 modifiés du Code de la migration constituaient une transposition correcte de la directive relative à la facilitation de l'entrée illégale et reprenaient intégralement les dispositions de la nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour la prévention et la

⁷⁰ Il a été fait référence à la recommandation [CM/Rec\(2007\) du 10 octobre 2007](#), selon laquelle a) la liberté des ONG de mener des recherches, de dispenser un enseignement et de mener des actions de plaidoyer est garantie, même lorsque leur position ne correspond pas à la politique du gouvernement ou vise à modifier la loi, b) elle établit leur obligation de présenter des états financiers et des rapports d'activité, et de se soumettre à un audit financier indépendant, et c) il est stipulé que les obligations se limitant à la bonne mise en œuvre de l'activité financée, à la transparence et à la responsabilité sont légitimes, et que des sanctions sont imposées en cas de non-respect de la loi.

lutte contre la facilitation de l'entrée illégale⁷¹. Selon le ministre, ces deux dispositions constituent des lois pénales spéciales auxquelles s'applique l'article 12 du Code pénal⁷², faisant partie intégrante du droit pénal national et s'inscrivant dans le cadre d'une clause générale du droit pénal continental européen. Par conséquent, le ministre soutient que tant l'interprétation de ces dispositions que leur application par les juridictions grecques reposent sur les règles générales du droit pénal qui s'appliquent de manière horizontale, en soulignant que ces modifications n'ont pas créé de nouvelles infractions mais ont renforcé les sanctions à l'encontre, en particulier, des personnes impliquées dans le trafic d'êtres humains ou facilitant la migration irrégulière par le biais d'un accès privilégié ou d'un abus de confiance.

69. Alors que l'article 24 du Code de l'immigration érige en infraction pénale diverses formes d'aide à l'immigration clandestine, l'article 25 érige en infraction pénale le transport de ressortissants de pays tiers non autorisés à entrer en Grèce. Conformément à l'article 26 du Code pénal grec, et comme l'a confirmé le ministre de l'Immigration et de l'Asile dans des observations écrites ultérieures, cette infraction présuppose l'intention (*dolus*)⁷³. Ces dispositions n'exigent aucune forme de mobile ni de gain financier. De plus, comme l'a indiqué le ministère dans ses observations écrites, l'article 25, paragraphe 6, prévoit une disposition explicite exemptant l'acte de trafic de migrants de toute responsabilité pénale dans les cas « de personnes secourues en mer, dans les cas de transport de personnes ayant besoin d'une protection internationale conformément aux exigences du droit international, ainsi que dans les cas de relocalisation interne au sein du pays ou de facilitation du transport, dans le but de soumettre ces personnes aux procédures prévues à l'article 83 de la loi n° 3386/2005 (A' 212) ou à l'article 42 du Code relatif à l'accueil, à la protection internationale des ressortissants de pays tiers et des apatrides, ainsi qu'à la protection temporaire en cas d'afflux massif d'étrangers déplacés, après notification aux autorités policières et portuaires compétentes ». Il n'existe pas d'exemption générale correspondante à l'article 24, et l'article 25, paragraphe 6, n'étend pas son application à d'autres articles.

70. La CEDH a confirmé que, compte tenu du caractère absolu de l'article 3 de la CEDH, un afflux croissant de migrants ne saurait dispenser un État de ses obligations au titre de cette disposition⁷⁴. Les migrants, en tant que groupe particulièrement vulnérable, ont droit à un recours effectif, qui comprend l'accès à des traducteurs et à des avocats, outre la protection contre le refoulement en vertu de l'article 3 et contre l'expulsion collective en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4⁷⁵. De plus, et comme l'a déjà observé la Commission, les activités des ONG, « notamment la fourniture d'informations, d'une aide juridique et d'une assistance concernant les procédures existantes de demande d'asile, ainsi que les arguments fondés sur les droits humains permettant d'introduire des recours et de tirer pleinement parti des procédures de recours (y compris devant les instances internationales) », sont protégées par le droit international, y compris la CEDH⁷⁶.

⁷¹ COM/2023/755 final, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales visant à prévenir et à lutter contre la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour irréguliers dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946 du Conseil.

⁷² L'article 12 du Code pénal grec dispose que « les dispositions de la partie générale du Code pénal s'appliquent également aux infractions pénales prévues par des lois spéciales, sauf disposition contraire expresse de ces lois ».

⁷³ Loi n° 4619/2019, Code pénal grec, article 26 : « Les crimes et les délits ne sont punissables que lorsqu'ils sont commis avec intention. À titre exceptionnel, dans les cas expressément prévus par la loi, les délits sont également punissables lorsqu'ils sont commis par négligence ».

⁷⁴ Affaire Khlaifia et autres c. Italie, requête n° 16483/12 (2016), paragraphe 184.

⁷⁵ M.A. et autres c. Lituanie, requête n° 59793/17, (2018), paragraphes 107 à 109 ; D c. Bulgarie, requête n° 29447/17, 20 juillet 2021, paragraphe 124 ; Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], requête n° 27765/09 (2012), paragraphes 76 à 82 et 133. M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], requête n° 30696/09 (2011), paragraphes 250 à 251.

⁷⁶ CDL-AD(2018)013 Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal relatif à la facilitation de l'immigration clandestine), paragraphe 83.

71. La Commission a déjà fait remarquer que, bien qu'un certain nombre de pays européens incriminent la facilitation de l'entrée, du transit ou du séjour irréguliers de migrants, « si le droit interne ne prévoit pas d'exception concernant l'aide humanitaire, cette disposition fait généralement l'objet de critiques du point de vue du droit international, en particulier lorsque le « profit financier » ne constitue pas un élément constitutif de l'infraction de facilitation »⁷⁷. De plus, dans sa jurisprudence relative à la directive sur la facilitation, la CJUE a confirmé que les États ne peuvent pas ériger en infraction pénale des actes qui entravent l'accès à la protection ou privent les demandeurs d'asile de leurs droits protégés, y compris le soutien humanitaire, juridique ou organisationnel⁷⁸.

72. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive sur la facilitation prévoit que les États membres peuvent exonérer de responsabilité pénale « les cas où le comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée ». Fournissant des orientations sur l'interprétation de la directive relative à la facilitation, la Commission européenne précise en outre que les infractions de facilitation devraient prévoir une « évaluation visant à déterminer si un acte relève de la notion d'« aide humanitaire » visée à l'article 1, paragraphe 2, de la directive », « effectuée au cas par cas »⁷⁹. Dans sa conclusion, la Commission européenne renvoie en outre à la résolution 2018/2769 du Parlement européen appelant les États membres « à transposer l'exemption relative à l'aide humanitaire prévue par la directive sur la facilitation »⁸⁰, tout en rappelant que le droit de l'Union européenne n'a pas pour objectif de criminaliser l'aide humanitaire, comme le rappelle également la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour la prévention et la lutte contre la facilitation de l'entrée illégale⁸¹. Telle est également l'intention des rédacteurs du Protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, dans la mesure où « la définition du trafic illicite de migrants ne s'appliquerait pas au déplacement facilité de migrants à travers les frontières nationales à des fins purement humanitaires »⁸²,

⁷⁷ CDL-AD(2018)013 Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal relatif à la facilitation de l'immigration clandestine), paragraphe 82.

⁷⁸ Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne c. Hongrie, 16 novembre 2021 (affaire C-821/19), point 95. Cour de justice de l'Union européenne, OB c. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (Klnsa) (affaire C-460/23), point 71.

⁷⁹ C(2020)6470 final – Lignes directrices de la Commission relatives à la mise en œuvre des règles de l'UE concernant la définition et la prévention de la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour irréguliers, 23 septembre 2020. Section 4, Lignes directrices : « L'article 1er de la directive relative à la facilitation doit être interprété comme suit : i) l'aide humanitaire prévue par la loi ne peut et ne doit pas être criminalisée ; ii) en particulier, la criminalisation des ONG ou de tout autre acteur non étatique menant des opérations de recherche et de sauvetage en mer, dans le respect du cadre juridique applicable, constitue une violation du droit international et n'est donc pas autorisée par le droit de l'Union ; iii) le cas échéant, l'appréciation visant à déterminer si un acte relève de la notion d'« aide humanitaire » visée à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive – notion qui ne peut être interprétée d'une manière qui permettrait de criminaliser un acte prévu par la loi – doit être effectuée au cas par cas, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. »

⁸⁰ Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 sur les lignes directrices à l'intention des États membres visant à empêcher la criminalisation de l'aide humanitaire (2018/2769(RSP)), 05/07/2018.

⁸¹ COM/2023/755 final, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales visant à prévenir et à lutter contre la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour irréguliers dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946 du Conseil. Voir « Explication détaillée des dispositions spécifiques de la proposition », article 3, dernière phrase : « Les considérants précisent également que la présente directive n'a pas pour objet de criminaliser, d'une part, l'aide apportée aux membres de la famille et, d'autre part, l'aide humanitaire ou la satisfaction des besoins humains fondamentaux fournie aux ressortissants de pays tiers conformément aux obligations légales ».

⁸² C(2020)6470 final – Lignes directrices de la Commission relatives à la mise en œuvre des règles de l'UE concernant la définition et la prévention de la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour irréguliers, 23 septembre 2020. Section 4, Lignes directrices : « L'article 1er de la directive relative à la facilitation doit être interprété comme suit : i) l'aide humanitaire prévue par la loi ne peut et ne doit pas être criminalisée ; ii) en particulier, la criminalisation des ONG ou de tout autre acteur non étatique menant des opérations de recherche et de sauvetage en mer, dans le respect du cadre juridique applicable, constitue une violation du droit international et n'est donc pas autorisée par le droit de l'Union ; iii) le cas échéant, l'appréciation visant à déterminer si un acte relève de la notion d'« aide humanitaire » visée à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive – notion qui ne peut être interprétée d'une manière

ce qui fait de l'« avantage financier ou matériel » une condition préalable à sa criminalisation (article 6)⁸³.

73. La Commission craint que la formulation très large des infractions de facilitation ne rende difficile pour les particuliers de prévoir quels comportements sont susceptibles d'engager leur responsabilité pénale⁸⁴, tout en laissant potentiellement une grande marge d'appréciation aux autorités chargées des poursuites⁸⁵. La Commission recommande donc d'introduire, aux articles 24 et 25, paragraphe 6, des exemptions de responsabilité pénale pour les personnes qui apportent une aide vitale, procèdent à des opérations de sauvetage ou fournissent des soins de base à des migrants en situation irrégulière à des fins exclusivement humanitaires.

2. Responsabilité pénale aggravée

74. Les articles 24, paragraphes 4 à 6, et 25, paragraphe 1, point b), du Code de la migration prévoient une responsabilité pénale aggravée pour les membres d'ONG inscrites au registre des ONG. L'article 24, paragraphe 4, prévoit une responsabilité pénale aggravée dans les cas où la personne a agi à des fins lucratives ou à titre professionnel, ou est « membre d'une organisation non gouvernementale (ONG) », ou encore « si l'infraction est commise par deux (2) personnes ou plus agissant de concert » (peine minimale de 10 ans d'emprisonnement). L'article 24, paragraphe 5, prévoit également une responsabilité pénale aggravée si la personne a agi à des fins lucratives (3 ans), la peine d'emprisonnement étant portée à 10 ans « si l'acte est commis à titre professionnel ou par un membre d'une organisation non gouvernementale (ONG) inscrite au registre des ONG grecques et étrangères ». L'article 24, paragraphe 6, prévoit une responsabilité pénale aggravée si l'auteur a agi à des fins lucratives ou à titre professionnel ou « est membre d'une organisation non gouvernementale (ONG) inscrite au registre des ONG grecques et étrangères » (jusqu'à 10 ans d'emprisonnement). Enfin, l'article 25, paragraphe 1, point b), prévoit une responsabilité pénale aggravée dans les cas où l'auteur de l'infraction agit à des fins lucratives ou à titre « professionnel, ou est un récidiviste, ou est un agent public, ou est un agent du tourisme, du transport maritime ou du voyage, ou est membre d'une organisation non gouvernementale (ONG) inscrite au registre des ONG grecques et étrangères » (au moins 10 ans d'emprisonnement).

75. Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé, lors de la réunion avec la délégation, que l'instauration d'une responsabilité renforcée repose sur le raisonnement selon lequel un membre d'une ONG à qui a été accordé l'accès aux structures du ministère de l'Asile et de la Migration, et donc à des personnes vulnérables, a, en cas de violation de la disposition pénale, agi en abus de confiance. Lors de la réunion avec la délégation, le ministre a également précisé que, dans le contexte spécifique de la Grèce, les membres des ONG inscrites au registre des ONG ont accès aux structures du ministère et exercent *de facto* des fonctions identiques à celles des fonctionnaires grecs. À ce titre, les uns comme les autres devraient se voir infliger la même sanction, soulignant que le durcissement des sanctions à l'encontre des membres d'ONG s'applique de la même manière qu'aux fonctionnaires. Le ministre a précisé dans des observations écrites ultérieures que les sanctions plus lourdes imposées sont identiques à celles infligées aux agents du ministère de la Migration et de l'Asile, du ministère de la Protection des citoyens ou du ministère des Affaires maritimes. Dans des observations écrites ultérieures datées du 25 septembre 2026, le ministre a en outre précisé que les

qui permettrait de criminaliser un acte prévu par la loi – doit être effectuée au cas par cas, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. »

⁸³ Ibid. paragraphe 6.

⁸⁴ Comme l'a également mentionné le Bureau de la Croix-Rouge auprès de l'UE, « Protéger les personnes, ne pas les punir : plaider en faveur d'une dérogation humanitaire dans la directive européenne relative à la facilitation », 18 septembre 2025.

⁸⁵ Yüksel Yalçinkaya c. Turquie. Requête n° 15669/20 (2023), paragraphe 238. CDL-AD(2018)013 Hongrie – Avis conjoint sur les dispositions du projet de paquet législatif dit « Stop Soros » qui affectent directement les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal relatif à la facilitation de l'immigration clandestine), paragraphe 73.

dispositions visent les catégories de personnes occupant une « fonction particulière » impliquant une responsabilité, une autorité ou une mission de confiance publique, en soulignant que lorsque ces personnes sont impliquées dans le trafic de migrants, elles commettent un abus avéré et prouvé de la confiance qui leur est accordée par l'État ou leur profession en raison de leur fonction. Selon le ministre, tant sur le plan éthique que juridique, l'abus de leur position constitue une circonstance aggravante et est passible de peines alourdies, en précisant que la disposition ne s'applique qu'aux ONG et à leurs membres figurant dans les registres tenus par le ministère de la Migration et de l'Asile.

76. La Commission note que la qualification aggravante fondée sur l'abus d'une position particulière de confiance, d'autorité ou de responsabilité professionnelle est une figure courante du droit pénal. Tout en tenant compte des observations formulées par le ministre, la Commission constate que la disposition grecque aggrave la responsabilité sur la base de l'appartenance à une ONG enregistrée en tant que telle, en faisant référence à « un membre d'une organisation non gouvernementale (ONG) inscrite au registre des ONG grecques et étrangères ». Le libellé de la loi ne limite donc pas son application aux catégories de personnes occupant une « position particulière » de responsabilité, d'autorité ou de confiance publique, mais vise plutôt *tous les* membres d'ONG inscrites au registre des ONG.

77. Comme l'a réaffirmé la CEDH, « les infractions et les peines doivent être prévues par la loi » et doivent garantir le principe de « prévisibilité des effets du droit pénal »⁸⁶. En outre, les sanctions pénales doivent être liées à la responsabilité de la personne concernée, clairement rattachées à sa propre responsabilité et à son comportement⁸⁷, ce qui confirme qu'« il ne peut y avoir de peine sans que la responsabilité personnelle ait été établie »⁸⁸. La Commission estime que la disposition, qui prévoit actuellement une responsabilité pénale aggravée sur la base de l'appartenance à une ONG en tant que telle, couvrant ainsi *tous les* membres d'une ONG enregistrée quelle que soit leur fonction particulière, n'est pas conforme aux principes de prévisibilité, de sécurité juridique et de responsabilité pénale individuelle⁸⁹. La Commission recommande donc que la loi précise expressément que la responsabilité pénale aggravée est limitée aux cas où il existe un abus de confiance avéré lié à une fonction particulière, garantissant ainsi le principe de la responsabilité pénale individuelle, plutôt qu'à l'appartenance à une ONG en tant que telle.

78. Par ailleurs, la CEDH a admis que l'imposition d'une « peine manifestement disproportionnée » pouvait constituer une violation de la CEDH, soulignant que la disproportion manifeste est « un critère strict qui ne sera rempli que dans des cas rares et exceptionnels »⁹⁰. Compte tenu des peines *minimales* sévères prévues par la loi, la Commission craint qu'il n'existe un risque réel que ces peines minimales sévères, applicables à toutes sortes de situations factuelles – qui pourraient varier considérablement en raison du champ d'application large des dispositions pénales –, ne conduisent à l'imposition de peines aussi disproportionnées. Sur cette base, la Commission recommande que la loi prévoit expressément une évaluation indépendante de chaque cas individuel afin de respecter le principe de proportionnalité. La Commission recommande également que les sanctions pénales infligées aux membres d'ONG ne dépassent pas celles imposées aux agents publics dans des circonstances similaires.

⁸⁶ G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy, Application Nos. 1828/06 and 2 others (2018), para 241.

⁸⁷ G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy, Application Nos. 1828/06 and 2 others (2018), para 244.

⁸⁸ Case of Varvara v Italy, Application No 17475/09 (2013), para 69.

⁸⁹ CDL-AD (2025)002 – Updated Rule of Law Checklist, para 47.

⁹⁰ Willcox and Hurford v. the United Kingdom, Application Nos. 43759/10 and 43771/12 (2013), para. 74. Murat Vural v. Turkey, Application No 9540/07 (2014), para. 66-68. CDL-AD(2021)002 - Belarus - Opinion on the compatibility with European standards of certain criminal law provisions used to prosecute peaceful demonstrators and members of the "Coordination Council", para. 42.

3. Risque de radiation : responsabilité de l'organisation pour les actes individuels

79. L'article 24, paragraphe 8, du Code de la migration dispose que « si l'auteur présumé des infractions pénales visées aux paragraphes 4, 5, 6 et 7 » est « membre » d'une ONG inscrite au registre des ONG, « le ministre de la Migration et de l'Asile peut, après l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de l'auteur présumé, rendre une décision établissant la responsabilité de la direction de l'ONG pour les actes en cause et, par conséquent, ordonner la radiation de l'ONG concernée » du registre, étant précisé que la réinscription n'est possible qu'« après l'acquiescement définitif de l'auteur présumé ». Dans l'exposé des motifs, il est en outre précisé que la radiation, pour autant qu'elle soit jugée nécessaire dans le cas d'espèce, nécessite une décision ministérielle établissant la responsabilité de la direction de l'ONG dans la commission de ladite infraction par ses membres.

80. Le ministre de la Migration et de l'Asile a précisé, lors de sa rencontre avec la délégation, qu'une ONG ne peut être radiée que si sa direction est impliquée dans l'infraction pénale faisant l'objet de poursuites judiciaires. Le ministre a souligné et confirmé, dans des commentaires écrits ultérieurs, que cette disposition est destinée à des cas extrêmes liés à la gestion des ONG. Le ministre a en outre précisé que si une ONG est radiée, celle-ci peut continuer à exercer ses activités dans le domaine de la migration et de l'asile, et que la radiation impliquerait que l'ONG ne puisse plus bénéficier de financements de l'État ou de l'Union européenne, ni opérer au sein des structures du ministère (une décision de radiation n'aurait pas d'effet rétroactif sur les fonds déjà versés). Dans des observations ultérieures, le ministre a confirmé qu'une décision de radier une ONG constitue un acte administratif individuel qui, comme indiqué au paragraphe 41, doit présenter les caractéristiques de tout acte administratif individuel conformément au droit administratif grec⁹¹.

Tout vice de forme de la décision peut être contesté devant le Conseil d'État par le dépôt d'un recours en annulation.

81. Comme l'a établi la CEDH et comme souligné à la section III.4.a, les fautes individuelles d'un membre ne peuvent être automatiquement imputées à une association. Une telle imputation exige que les autorités démontrent l'existence d'un lien suffisant entre le comportement de l'individu et l'organisation (article 11 de la CEDH)⁹². De plus, même lorsque le comportement est imputable à l'organisation, il ne s'ensuit pas automatiquement que des mesures sévères, telles que la radiation, soient admissibles⁹³.

82. La Commission craint que le cadre juridique actuel ne permette la radiation sur la base de l'implication *présumée* d'un membre dans des actes criminels, sans qu'une *condamnation* soit nécessaire. De l'avis de la Commission, la loi devrait donc (i) préciser plus clairement dans quelles circonstances « le ministre de la Migration et de l'Asile peut rendre, après l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de l'auteur présumé de l'infraction, une décision établissant la responsabilité de la direction de l'ONG pour les actes en cause », et (ii) exiger expressément qu'avant d'imposer une quelconque responsabilité à l'organisation, une décision distincte, indépendante et motivée soit rendue, démontrant un lien entre le

⁹¹ Greek administrative law Articles 20 (1), (2) and 95 of the Constitution and in Articles 16 et seq. of the Code of Administrative Procedure (Law No. 2690/1999).

⁹² Adana TAYAD c. Turquie, requête n° 59835/10 (2020), paragraphe 34 : « Toutefois, afin de statuer sur la dissolution de l'association, les juridictions civiles devraient procéder à une appréciation indépendante qui ne repose pas automatiquement sur les conclusions adoptées par les juridictions pénales à l'encontre des membres individuels de l'association défenderesse, en particulier lorsque ces derniers jugements ne sont pas définitifs ». Dans le cadre des articles 7 et 6, paragraphe 2, voir également G.I.E.M. S.r.l. et autres c. Italie, requêtes n° 1828/06 et 2 autres (2018), paragraphes 272 à 274 et paragraphe 317.

⁹³ CDL-AD(2018)013 Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG (en particulier le projet d'article 353A du Code pénal relatif à la facilitation de l'immigration illégale), paragraphes 89-90. Les Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. la Russie, requête n° 302/02 (2010), paragraphe 159.

comportement du membre concerné et l'auteur, garantissant ainsi que la responsabilité ne soit pas imposée automatiquement ou par simple association, et veillant également à ce que la loi prévoise le principe de la proportionnalité des sanctions.

IV. Conclusion

83. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sollicité un avis urgent de la Commission de Venise concernant les modifications apportées le 6 février 2026 à la loi grecque sur l'immigration et l'asile relatives au registre des ONG et aux dispositions sur la responsabilité pénale des ONG et de leurs membres inscrits.

84. La Commission de Venise reconnaît les défis complexes liés à la migration auxquels la Grèce est confrontée, ainsi que la charge et la pression considérables que font peser les arrivées massives sur les États de première ligne. La Commission prend également acte du contexte spécifique des modifications législatives, introduites dans le but déclaré d'assurer le contrôle des services publics, l'utilisation des fonds publics, la protection de l'ordre public et la sauvegarde des groupes vulnérables, en particulier au sein des structures du ministère de la Migration et de l'Asile. La Commission prend également acte des évolutions apportées par les modifications du 6 février 2026, notamment la réduction et la clarification du champ d'application du registre, les efforts visant à rationaliser les exigences en matière de documents et la mise en place d'un dialogue structuré avec la société civile.

85. La Commission constate que certains aspects de l'article 114 du Pacte sur l'asile, ainsi que des articles 24 et 25 du Code de l'immigration, soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. En particulier, la Commission estime que le registre des ONG et le registre des membres des ONG pourraient être encore améliorés en termes de prévisibilité et de clarté juridique, et que certaines des exigences actuelles en matière d'enregistrement, telles que décrites dans le présent avis, vont au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique ; elle recommande donc aux autorités de prendre des mesures pour y remédier. La Commission recommande également aux autorités d'introduire des exemptions de responsabilité pénale pour les infractions de facilitation dans les cas d'aide visant à sauver des vies, de sauvetage ou de fourniture de soins de base à des migrants en situation irrégulière. En outre, la Commission estime que la disposition relative à la responsabilité pénale aggravée n'est pas conforme aux principes de prévisibilité, de sécurité juridique et de responsabilité pénale individuelle, et craint que son introduction ne conduise à des peines disproportionnées. Enfin, elle recommande aux autorités de préciser dans la loi les circonstances dans lesquelles la responsabilité individuelle peut entraîner la radiation d'une organisation.

86. Compte tenu de ce qui précède, la Commission encourage les autorités à poursuivre la réforme dans ce domaine afin de remédier aux problèmes susmentionnés. La Commission formule les principales recommandations suivantes :

Registre des ONG et registre des membres des ONG

- (1) Modifier le libellé de l'article 114 et de la décision ministérielle en fournissant des définitions précises des termes clés, tels que les critères d'enregistrement, les motifs de radiation et les informations susceptibles d'être rendues publiques.
- (2) Limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités chargées de l'application de la loi dans les décisions relatives à l'enregistrement et à la radiation, afin de garantir une plus grande sécurité juridique.
- (3) Envisager des garanties supplémentaires afin de renforcer l'indépendance réglementaire et les garanties procédurales dans la prise de décision.
- (4) Préciser clairement les circonstances dans lesquelles le secrétaire général chargé de l'accueil des demandeurs d'asile peut rendre une décision interdisant à une ONG de

s'enregistrer en cas de poursuites pénales, en exigeant qu'avant toute mise en cause de la responsabilité de l'organisation, une décision distincte, indépendante et motivée soit rendue, démontrant un lien entre le comportement du membre concerné et l'organisation, afin de garantir que la responsabilité ne soit pas engagée automatiquement ou par simple association.

- (5) Veiller à ce que le pouvoir de radier une personne du registre des membres des ONG sur la base d'une procédure pénale en cours soit réservé à l'instance judiciaire compétente, et non à l'autorité administrative.
- (6) Limiter l'obligation d'inscrire les membres au registre des ONG aux membres qui, en raison de leurs fonctions, doivent avoir accès aux structures du ministère de la Migration et de l'Asile ou gèrent des fonds publics.
- (7) Fournir une justification claire démontrant la nécessité et la proportionnalité du seuil de financement de 30 % par rapport aux objectifs poursuivis.
- (8) Limiter, dans la mesure du possible, les obligations de déclaration à celles qui sont pertinentes pour l'utilisation des fonds publics.
- (9) Modifier les motifs de radiation afin de prévoir des délais plus raisonnables et plus souples, en introduisant des sanctions alternatives et proportionnées, de sorte que la radiation du registre et les interdictions à long terme soient réservées exclusivement aux violations les plus graves ou répétées, en veillant à ce que les délais et la liste des sanctions soient fixés par la loi, plutôt que par la réglementation.
- (10) Veiller à ce que le fonctionnement parallèle de plusieurs registres imposant des exigences similaires n'entraîne pas de restrictions disproportionnées.

Infractions de complicité

- (1) Prévoir des exemptions de responsabilité pénale pour les personnes qui apportent une aide vitale et des secours ou qui fournissent des soins de base à des migrants en situation irrégulière à des fins exclusivement humanitaires, aux articles 24 et 25, paragraphe 6.
- (2) Limiter expressément la responsabilité pénale aggravée aux cas où il existe un abus de confiance avéré lié à une fonction particulière, en garantissant le principe de la responsabilité pénale individuelle, plutôt que l'appartenance à une ONG en tant que telle.
- (3) Prévoir une évaluation indépendante de chaque cas particulier afin de respecter le principe de proportionnalité, en veillant à ce que les sanctions pénales infligées aux membres d'ONG ne dépassent pas celles imposées aux agents publics dans des circonstances similaires.
- (4) Préciser plus clairement les circonstances dans lesquelles le ministre de la Migration et de l'Asile peut rendre une décision établissant la responsabilité de la direction de l'ONG, et exiger qu'avant toute imposition de responsabilité organisationnelle, une décision distincte, indépendante et motivée soit rendue, démontrant un lien entre le comportement du membre concerné et l'organisation, afin de garantir que la responsabilité ne soit pas imposée automatiquement ou par simple association.

87. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités grecques et de l'Assemblée parlementaire pour leur apporter toute l'aide nécessaire dans ce dossier.