



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

Visite de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe à Varsovie

Juin 2016

Participation des ONG au processus de décision
en République de Pologne

Rapport

Table des matières

<u>I.</u>	Introduction	2
<u>II.</u>	I.Contexte de développement des ONG en Pologne dans la perspective du changement social	4
	1. Enregistrement des associations et des fondations et cadre juridique régissant leur fonctionnement	4
	2. Sources de financement	7
<u>III.</u>	II. Participation des fondations et des associations au processus législatif et aux processus décisionnels relatifs aux politiques publiques	11
	1. Aperçu général	11
	2. Niveau local	14
	3. Niveau gouvernemental	14
	4. Collaboration entre les ONG et les autorités dans le processus législatif	16
<u>IV.</u>	III Politiques de lutte contre la discrimination	19
<u>V.</u>	Conclusion et recommandations	21

Introduction

La Conférence des OING du Conseil de l'Europe effectue des visites dans les États membres afin de mieux comprendre la coopération entre les ONG (fondations et associations) et les décideurs, notamment l'administration publique et les élus, dans le processus politique de prise de décision. Les discussions et échanges d'expériences menés pendant les visites de la délégation du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans le cadre d'une analyse plus large de l'efficacité de diverses formes de participation de la société civile aux processus décisionnels. Chaque visite donne lieu à un rapport qui met en lumière les questions importantes pour les ONG à un moment et dans un contexte socio-politique particuliers. Des recommandations sont également formulées en vue d'améliorer l'efficacité de la coopération entre les ONG et les représentants des pouvoirs publics.

La Conférence des OING a effectué les 1^{er} et 2 juin 2016 une visite officielle à Varsovie, dont l'organisation logistique était assurée par la European Academy of Diplomacy. Au cours de cette visite, la délégation du Conseil de l'Europe a rencontré les représentants d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme, des affaires sociales et du développement de la société civile. Une attention particulière a été accordée aux politiques de lutte contre la discrimination et à la situation des organisations non gouvernementales défendant les droits des minorités.

Pendant la visite, notre délégation a rencontré les représentants des pouvoirs publics suivants : M. Wojciech Kaczmarczyk, Plénipotentiaire du Gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement ; M. Rafal Rogala, Directeur du Bureau des étrangers et ses collaborateurs ; M. Adam Bodnar, Médiateur ; un représentant du Ministère de la Famille, du Travail et des Affaires sociales ; M. Janczak, Directeur adjoint du Département des Nations Unies et des droits de l'homme au sein du Ministère des Affaires étrangères ; un directeur du Ministère des Affaires étrangères ; et la délégation polonaise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe composée de plusieurs députés et sénateurs de la majorité et de l'opposition.

Des échanges à caractère politique ont pu avoir lieu essentiellement avec des personnes occupant le rang de ministre, ainsi qu'avec la délégation polonaise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Médiateur et les membres de son bureau. Les autres rencontres avec des autorités publiques ont eu surtout un caractère informatif. Les ONG rencontrées incluaient des organisations à l'orientation politique et aux priorités différentes – accès aux droits politiques et civils, droits sociaux, protection de la santé mentale, protection des droits des femmes, protection des droits des personnes LGBTI, droits des minorités ethniques, protection et promotion de la famille et des droits en matière de procréation. Les rencontres avec les représentants des ONG et des pouvoirs publics ont permis à la délégation de se familiariser avec les expériences et les pratiques de participation de la société civile et avec la législation en vigueur.

La délégation de la Conférence des OING était composée de Anna Rurka, Présidente de la Conférence ; Daria Miloslavskaya, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière

d'ONG et directrice de la filiale russe de l'ICNL (International Center for Not-for-Profit-Law) ; Antoine Madelin, Directeur plaidoyer international de la Fédération internationale des droits de l'homme ; et Ivan Nikoltechev, Division de la société civile du Conseil de l'Europe.

Le présent rapport, réalisé à partir des matériaux recueillis, décrit le cadre juridique régissant le fonctionnement et le développement des associations et des fondations en Pologne, le processus d'élaboration de la législation dans le contexte politique actuel, le rôle joué par les fondations et les associations à cet égard, et les menaces et les défis auxquels doivent faire face les ONG en Pologne. Il s'achève par des recommandations et des propositions pour le suivi de la situation.

Nous remercions toutes les personnes rencontrées sur place qui ont pris le temps de partager leurs expériences et leur expertise avec notre délégation, ainsi que l'organisation hôte : la European Academy of Diplomacy.

I. Contexte de développement des ONG en Pologne dans la perspective du changement social

La Pologne compte environ 38,5 millions d'habitants¹. D'après le rapport de la commission démographique du gouvernement, l'année 2012-2013 a enregistré la plus forte baisse de population due à une diminution du taux des naissances par rapport aux décès, à l'augmentation continue du nombre d'émigrants et au faible taux de l'immigration en Pologne : « le bilan migratoire définitif demeure négatif (en 2014, il s'élevait à -15,8 milliers de personnes) ». En 2015, des ressortissants russes, principalement, ont cherché à obtenir une protection internationale en Pologne ; les demandes d'asile de nationaux ukrainiens représentaient 4,5% des procédures de demande d'asile (ce pourcentage était de 7,5% en 2014). Parmi les Ukrainiens vivant depuis de nombreuses années en Pologne sur la base d'un permis de séjour temporaire et ayant décidé de rester définitivement en Pologne, « 91 % sont d'origine polonaise (2 397 des 3 141 demandeurs ukrainiens étaient détenteurs d'une « carte polonaise ») »².

1. Enregistrement des associations et des fondations et cadre juridique régissant leur fonctionnement

Depuis 2002, l'association Klon/Jawor enquête régulièrement sur la situation du secteur des ONG³. Selon une enquête récente (2016), 17.000 fondations et 86.000 associations (dont 70 % en activité) étaient enregistrées en 2015. 34 % des ONG mènent des activités dans le domaine du tourisme et des loisirs, 15 % dans le domaine de l'éducation, 13 % dans le domaine des arts et de la culture, et 6 à 8 % dans le domaine des services sociaux. « 32 % des organisations sont actives principalement au niveau des municipalités ou des districts, 25 % au niveau des voïvodies, 28 % au niveau national et 10 % au niveau international ».

Depuis 2002, le nombre des associations les plus anciennes a augmenté. « En 2015, les organisations en activité depuis 11 années ou plus représentaient 43 % du secteur non gouvernemental ». Depuis une quinzaine d'années, environ 5.000 fondations et associations sont créées tous les ans. Les auteurs

« LE DROIT DE CRÉER UNE ASSOCIATION PEUT ÊTRE SOUMIS UNIQUEMENT AUX RESTRICTIONS PRÉSCRITES PAR LA LOI QUI SONT NÉCESSAIRES AFIN DE PRÉSERVER LA SÉCURITÉ NATIONALE OU L'ORDRE PUBLIC, DE PROTÉGER LA SANTÉ OU LA MORALE PUBLIQUES, ET DE PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS D'AUTRUI » ART. 1, PAR. 2, DE LA LOI SUR LES ASSOCIATIONS

¹ Situation au 31 mai 2016 d'après le Bureau de la statistique de Varsovie.

² *Ibid.*

³ Cette enquête est mentionnée plusieurs fois dans ce rapport. Il n'est donc pas inutile d'indiquer la méthodologie employée. L'enquête réalisée par l'Association Klon/Jawor portait sur un échantillon randomisé d'associations et de fondations enregistrées dans la base de données officielle. Les entités ont été regroupées sur la base de : 1) leur statut légal (association ou fondation) ; 2) leur localisation géographique ; 3) la région où elles ont été enregistrées. Les réponses ont été recueillies à l'aide de deux méthodes : 1) un entretien direct (2.975 répondants) ; 2) un questionnaire en ligne (825 répondants). Dans les deux cas, les répondants étaient des personnes occupant un poste clé au sein de l'organisation. Le rapport inclut en outre une étude qualitative exploratoire.

de l'enquête (Association Klon/Jawor, 2016) notent qu'actuellement, parmi l'ensemble des organisations enregistrées, les associations sont six fois plus nombreuses que les fondations mais cette proportion pourrait évoluer à l'avenir. En effet, le nombre de fondations nouvelles augmente rapidement, tandis que le nombre d'associations nouvelles diminue. Les modalités de création et les normes de fonctionnement des fondations, telles que définies dans la législation, sont moins complexes. Les buts et la gestion des fondations et des associations sont régis par des normes de gouvernance distinctes, la mise en place de structures formelles de décision démocratiques étant requise dans le cas des associations.

La constitution polonaise, adoptée le 2 avril 1997 et approuvée lors d'un référendum national, est entrée en vigueur le 17 octobre 1997. L'article 12 de la constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 garantit la liberté d'association de tous les citoyens, notamment sous la forme d'associations, de mouvements civils et de fondations.

Elle prévoit la liberté de créer et de gérer des syndicats, des associations, des mouvements de citoyens et d'autres formes d'associations volontaires et de fondations. La création et les modalités de fonctionnement des associations sont réglementées par la loi sur les associations du 7 avril 1989, amendée le 25 septembre 2015. Aux termes de l'article 1, paragraphe 2, de cette loi, « le droit de créer une association peut être soumis uniquement aux restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires afin de préserver la sécurité nationale ou l'ordre public, de protéger la santé ou la morale publiques, et de protéger les droits et libertés d'autrui ».

L'article 3 reconnaît le droit des associations à s'exprimer publiquement sur les questions d'intérêt public. La constitution de la République de Pologne interdit « les partis politiques et autres organisations dont le programme repose sur les méthodes et pratiques totalitaires du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi que les organisations dont le programme ou les activités contribuent à la haine raciale ou nationale, qui appellent à utiliser la violence pour prendre le pouvoir ou influencer la politique de l'État, ou qui maintiennent le secret sur leur structure interne et leurs adhérents » (article 13).

La législation polonaise prévoit deux types d'associations : les associations ordinaires (simples) et les associations déclarées. Une association ordinaire doit être créée par au moins trois personnes. Elle est enregistrée non pas auprès d'un tribunal mais directement au moment de la demande auprès de l'autorité de contrôle compétente du lieu où se trouve le siège de l'association (organe gouvernemental local ou central, gouverneur de province ou maréchal de voïvodie).

Une association ordinaire (simple) peut acquérir des droits, y compris le droit de propriété et d'autres droits patrimoniaux, encourir des obligations et ester en justice. Chaque membre de l'association est responsable du passif de l'association sans limites, conjointement et solidairement avec les autres membres et l'association (article 40, 1a, 1b). Le tribunal d'enregistrement peut, à la demande de l'autorité de contrôle ou du procureur, interdire la création d'une association ordinaire, si cette association ne remplit pas les conditions prévues par la loi (article 41). Une association ordinaire ne peut créer une union d'associations (fédération). Le financement de ses activités repose sur les cotisations des

adhérents, les dons et les subventions (article 42.1). Pour pouvoir être transformée en association déclarée, une association ordinaire doit compter au moins sept membres et disposer d'un conseil d'administration élu. La transformation prend effet au moment de l'inscription sur le registre juridique national. L'enregistrement d'une association est gratuit mais ne peut être effectué en ligne. Les dernières modifications de la loi permettent aux associations d'employer du personnel et les membres du conseil d'administration « peuvent être rémunérés pour les activités effectuées en relation avec leurs fonctions »⁴. Une association acquiert la personnalité juridique lors de l'inscription sur le registre juridique national (KRS).

Lors de la procédure d'enregistrement d'une association, le tribunal d'enregistrement peut demander une « réunion d'explication » si la demande nécessite des modifications supplémentaires. Le tribunal peut aussi rejeter une demande d'enregistrement si l'association ne remplit pas les conditions prévues par la loi. Le tribunal d'enregistrement notifie l'autorité de contrôle au niveau local. Celle-ci peut demander au tribunal de dissoudre une association si ses activités sont contraires à la loi ou à ses statuts ; cependant, la décision doit être prise par l'autorité judiciaire, ce qui protège les associations contre le risque de dissolution arbitraire, ou pour des raisons politiques, par une autorité locale.

Les syndicats, les mouvements sociaux, les coopératives sociales, les organisations d'employeurs, les groupes de soutien, les institutions religieuses et les organisations fonctionnant sur la base d'une réglementation spécifique (par exemple, la Croix-Rouge polonaise) sont classés parmi les organisations non gouvernementales. Aux termes de la loi, les partis politiques ne sont pas considérés comme des organisations non gouvernementales (loi sur les activités d'intérêt public et le bénévolat). Les ONG sont définies comme des « organisations à but non lucratif, à caractère non public, actives entre le domaine public et le domaine privé »⁵. Les fondations et les associations constituent la catégorie la plus importante d'organisations non gouvernementales. Les organisations non gouvernementales peuvent demander à obtenir le statut d'« organisation d'intérêt public », qui leur permet de bénéficier de possibilités supplémentaires de financement public et d'avantages fiscaux. Leurs modalités de fonctionnement sont régies par la loi du 24 avril 2003 sur les activités d'intérêt public et le bénévolat et par la loi sur les fondations, amendée le 5 août 2015 (Dz.U.2016.395). La première de ces lois définit notamment les normes et formes de coopération entre les ONG et l'administration publique. Ce texte de loi mentionne les principes de coopération suivants : subsidiarité, souveraineté des parties, partenariat, efficacité, concurrence équitable et transparence. La coopération entre les ONG et l'administration publique peut prendre les formes suivantes :

- délégation de services publics à des ONG conformément à la loi ;

⁴ Il s'agit là d'une disposition importante pour le fonctionnement des organisations. Cependant, le rapport de l'Association Klon/Jawor (2016) montre que, bien que la très grande majorité (86 %) des membres du conseil d'administration des fondations et des associations participent activement à la vie de l'organisation, il est rare qu'ils soient employés par elle. Dans 15 % seulement des organisations, au moins un membre du conseil d'administration travaille régulièrement au sein de l'organisation sans être rémunéré.

⁵ La définition des associations figurant à l'article 2, paragraphe 1, de la loi est similaire à la définition des ONG : « association volontaire autonome stable poursuivant des buts non lucratifs ».

- information mutuelle sur l'orientation prévue de certaines activités ;
- consultation autour de projets de textes normatifs dans les domaines concernant les activités statutaires des ONG ;
- consultation autour de projets de législation concernant des services publics avec les organismes concernés, dans l'éventualité de leur mise en place par les unités gouvernementales locales compétentes ;
- création d'organes de consultation et de mise en œuvre conjoints composés de représentants des organisations non gouvernementales, des entités mentionnées à l'article 3, paragraphe 3, de la loi et des organes compétents de l'administration publique ;
- contrats en vue d'initiatives locales établis conformément aux conditions définies dans la loi ;
- accords de partenariat mentionnés à l'article 28a. 1 de la loi du 6 décembre 2006 sur les principes des politiques, et accords de développement ou de partenariat mentionnés à l'article 33, paragraphe 1, de la loi du 11 juillet 2014 sur les principes de mise en œuvre des programmes dans le domaine des politiques de cohésion sociale pendant la période de financement 2014-2020.

2. Sources de financement

Les principales sources de financement sont : le gouvernement central, les gouvernements locaux et les donateurs étrangers (subventions de l'Union européenne, fonds des gouvernements norvégien et suisse, aides versées par des fondations allemandes). Les donateurs étrangers jouent un rôle croissant dans le financement des activités des ONG qui ne reçoivent aucune aide de sources nationales, par exemple parce que leurs buts ne constituent plus une priorité pour le gouvernement. Cela inclut les organisations de défense des droits des minorités sexuelles, ainsi que certaines ONG travaillant dans le domaine des politiques climatiques. La continuité du travail de ces ONG est menacée. Nombre d'entre elles ne peuvent planifier leurs activités au-delà d'une année et, en l'absence de sources de financement pour assurer le suivi de ces activités, nombre d'efforts engagés dans le domaine des politiques publiques deviennent *de facto* inutiles. Cette situation est nouvelle pour les ONG polonaises qui, pendant de nombreuses années, ont reçu des aides du Fonds d'initiative civique pour financer leurs activités en faveur de la démocratie, des droits de l'homme et de la société civile.

De même que dans d'autres pays, le profil des organisations recevant un financement public est en train de changer en Pologne. Comme le soulignent les ONG elles-mêmes, les organisations qui ne correspondent pas aux priorités politiques du gouvernement ou qui sont considérées comme des organisations « privilégiées » sous le gouvernement précédent se voient refuser l'accès au financement public. Les organisations dont les projets

DES PROBLÈMES APPARAISSENT
LORSQUE LE GOUVERNEMENT
MODIFIE LES PRIORITÉS POLITIQUES.
LES SUBVENTIONS PUBLIQUES SONT
RETIRÉES DE DOMAINES QUI
BÉNÉFICIAIENT AUPARAVANT D'UN
FINANCEMENT, PRIVANT AINSI LES
ONG DE RESSOURCES POUR AGIR.

sont rejetés pour diverses raisons, y compris des raisons politiques, cherchent à s'assurer un financement étranger. Néanmoins, en 2015, les sources publiques de financement extérieures à l'UE et le financement provenant d'organisations non gouvernementales étrangères représentaient seulement 4 % de l'ensemble des aides reçues par les ONG prises en compte dans l'étude précitée (Association Klon/Jawor, 2016).

En Pologne, comme dans beaucoup d'autres pays, la transformation démocratique du secteur associatif a été en grande partie soutenue par des donateurs étrangers, qui ont financé des projets pilotes mis en œuvre par des ONG nationales dans divers domaines des politiques publiques. Avec le développement socioéconomique du pays, ces projets pilotes sont devenus permanents et les pouvoirs publics ont pris en charge le financement de ces projets et la responsabilité de leur mise en œuvre. Des problèmes apparaissent lorsque le gouvernement modifie les priorités politiques. Les subventions publiques sont retirées de domaines qui bénéficiaient auparavant d'un financement, privant ainsi les ONG de ressources pour agir. Cela nuit à la continuité de la mise en œuvre des objectifs que chaque gouvernement s'est engagé à poursuivre, notamment en ratifiant diverses conventions et divers traités internationaux.

L'enquête croisée réalisée par l'Association Klon/Jawor (2016) montre que 3 % des fondations et associations prises en compte dans l'échantillon recevaient un financement de l'Union européenne en 2009 et jusqu'à 18 % en 2014. En 2014, 18 % des fondations et associations recevaient des aides gouvernementales ; 52 % cherchaient à obtenir un financement d'une autorité locale et, pour 43 % des fondations et associations, ces efforts étaient couronnés de succès.

L'année 2015 se situait à la charnière entre deux périodes de financement de l'UE. L'étude de l'Association Klon/Jawor indique qu'au début de mars 2015, 51 % des organisations ont reçu moins de la moitié de leur budget pour les dix mois suivants. De nombreuses organisations ont donc dû chercher de nouvelles sources de financement temporaires et certaines d'entre elles ont été obligées de licencier du personnel ou de maintenir leurs projets sans aucun financement. Entre 2011 et 2014, le revenu moyen des ONG a augmenté de 18.000 à 27.000 zlotys (Association Klon/Jawor, 2016).

Les aides de l'Union européenne gérées par un ministère national, malgré d'importants obstacles de type administratif, ont donné un nouvel élan aux ONG, en leur permettant de se développer et d'améliorer la qualité de leurs activités. Les conditions formelles associées aux programmes de l'UE gérés par un ministère sont souvent beaucoup plus rigoureuses que lorsque les subventions sont versées directement par Bruxelles. Les ONG sont tenues de déclarer divers aspects de leurs activités, sous des formes différentes, dans un délai bref après l'obtention de la subvention. Cela ne va pas sans difficultés, en particulier pour les organisations de petite taille. L'existence de nombreux contrôles extérieurs nuit aussi gravement à la

LES CONDITIONS FORMELLES ASSOCIÉES AUX PROGRAMMES DE L'UE GÉRÉS PAR UN MINISTÈRE SONT SOUVENT BEAUCOUP PLUS RIGOREUSES QUE LORSQUE LES SUBVENTIONS SONT VERSÉES DIRECTEMENT PAR BRUXELLES. LES ONG SONT TENUES DE DÉCLARER DIVERS ASPECTS DE LEURS ACTIVITÉS, SOUS DES FORMES DIFFÉRENTES, DANS UN DÉLAI TRÈS BREF APRÈS L'OBTENTION DE LA SUBVENTION.

continuité des projets. Dans le cas des ONG prestataires de services, l'accroissement des conditions formelles pèse sur la qualité des projets et a, par conséquent, un impact négatif sur les bénéficiaires des services.

En 2015 a été créé le premier syndicat du secteur des ONG. Cependant, près de la moitié (45 %) des associations et fondations polonaises continuent à s'appuyer uniquement sur le bénévolat, même dans les grandes villes. 35 % seulement des organisations disposent d'un ou plusieurs salariés permanents (Association Klon/Jawor, 2015).

Un nombre croissant d'organisations entretiennent des relations avec le secteur des entreprises (75 % selon l'enquête de l'Association Klon/Jawor) mais 14% seulement déclarent que ces relations sont régulières ou permanentes. Compte tenu du risque de dépendance des organisations à l'égard du financement public, et donc du risque de perte de l'aptitude à rester objectif ou critique vis-à-vis des pouvoirs publics, l'établissement de relations avec le secteur privé peut être un moyen d'accroître l'indépendance des ONG. Le secteur des entreprises, en coopérant avec des organisations non gouvernementales, manifeste ainsi la responsabilité sociale des entreprises.

Le prélèvement de 1 % sur l'impôt sur le revenu des contribuables en faveur des « organisations d'intérêt public » constitue une source importante de revenu pour les ONG qui bénéficient de ce statut. « Versés au profit des organisations d'intérêt public, les fonds tirés du prélèvement de 1 % sur l'impôt sur le revenu peuvent être utilisés uniquement pour réaliser des activités d'intérêt public » (loi sur les activités d'intérêt public et le bénévolat et loi sur les fondations du 24 avril 2003, art. 27. 2). [En 2014, plus de 12 millions de Polonais, c'est-à-dire 45 % des contribuables autorisés, optaient pour le prélèvement de 1 %](#). Le nombre de contribuables qui optent pour ce prélèvement augmente régulièrement. Le pourcentage d'organisations qui reçoivent des revenus tirés de ce mécanisme a également augmenté (6 % en 2005, 13 % en 2007, 17 % en 2009 et 2011, et 23 % en 2014) (Association Klon/Jawor, 2016).

Selon le plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement, le gouvernement élu récemment n'a pas pour priorité le soutien mais le développement de la société civile et, en particulier, des organisations qui étaient auparavant « marginalisées », notamment du point de vue de l'accès au financement public – par opposition aux organisations considérées comme « privilégiées » sous le gouvernement précédent. La Conférence des OING rappelle à cet égard que le non-respect par un gouvernement du pluralisme des ONG et de la diversité de leurs missions et de leurs priorités politiques représente un danger pour la démocratie. L'idée selon laquelle certaines ONG sont plus « traditionnelles » que d'autres peut être cause de discrimination. Toute comparaison entre les ONG doit tenir compte de la spécificité et des différences de mission et de profil de ces organisations.

LE NON-RESPECT DU PLURALISME DES ONG ET DE LA DIVERSITÉ DE LEURS MISSIONS ET DE LEURS PRIORITÉS POLITIQUES REPRÉSENTE UN DANGER POUR LA DÉMOCRATIE. L'IDÉE SELON LAQUELLE CERTAINES ONG SONT PLUS « TRADITIONNELLES » QUE D'AUTRES PEUT ÊTRE CAUSE DE DISCRIMINATION.

Les ONG décrites comme ayant été privilégiées auparavant, qui existent depuis de nombreuses années et sont connues pour leur fiabilité, ont déclaré ne pas comprendre le refus des autorités de financer leurs projets et ont exprimé leurs graves inquiétudes à ce sujet. Le fait de remplacer les bénéficiaires des aides publiques conduit généralement, comme on a pu l'observer dans d'autres pays, à l'adoption de mesures beaucoup plus restrictives et au rétrécissement de l'espace public accordé aux organisations considérées comme « inamicales » d'un point de vue politique. Le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement devrait donc surveiller la répartition des fonds budgétaires alloués aux organisations non gouvernementales, analyser objectivement les critères d'attribution des subventions concurrentielles et empêcher la poursuite de la discrimination à l'égard de certaines ONG considérées comme « non traditionnelles ».

Le refus du ministère de la Justice de soutenir financièrement les activités du Centre pour les droits des femmes est un exemple de décision qui a suscité un étonnement considérable non seulement au sein de l'ONG directement concernée mais aussi dans l'ensemble du secteur associatif. L'organisation en question a en effet participé avec d'autres à la campagne en faveur de la ratification de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, que la Pologne a ratifiée le 13 avril 2015. Le Centre pour les droits des femmes mène depuis 21 ans des activités de soutien aux femmes victimes de la violence. Pour refuser l'octroi d'une subvention, l'État polonais a invoqué le fait que l'organisation concentre son travail sur les droits des femmes en déclarant formellement que cette catégorie de personnes est trop « restreinte ». Le Centre pour les droits des femmes a été soutenu pendant des années par le Fonds d'aide post-pénitentiaire et le Fonds d'aide aux victimes, qui sont tous deux gérés par le ministère de la Justice. Cinq divisions de l'organisation situées dans des grandes villes de Pologne n'ont pas obtenu l'aide espérée. La Conférence des OING rappelle à cet égard que la ratification de la Convention d'Istanbul impose au gouvernement l'obligation de renforcer les mesures de prévention, de protection et d'aide aux victimes de la violence⁶. Comment cela sera-t-il possible en l'absence d'ONG prestataires de services d'aide aux victimes ?

⁶ Ordo Juris, une organisation non gouvernementale de juristes, soutient que la ratification de la Convention n'était pas nécessaire car le problème de la violence domestique n'affecte pas une fraction importante de la population. Ce point de vue est, bien entendu, contredit par les statistiques de la police, l'activité des services d'aide sociale et les procédures antérieures relatives à la violence domestique, notamment la procédure spéciale dite « Carton bleu » introduite par décret du Conseil des ministres le 13 septembre 2011. Néanmoins, Ordo Juris affirme dans ses publications que la Convention d'Istanbul répond à des motivations idéologiques et pourrait conduire à « l'adoption de mesures en vue de la suppression de la protection légale des individus pendant la période de développement prénatal ».

II. Participation des fondations et des associations au processus législatif et aux processus décisionnels relatifs aux politiques publiques

1. Aperçu général

Parmi les associations prises en compte dans l'enquête de l'Association Jawor/Klon (2016), 36 % cherchent à exercer une influence sur les politiques publiques au moyen d'activités de plaidoyer. La loi et la réglementation polonaises prévoient plusieurs formes de participation directe au processus d'élaboration de la législation : l'article 118, paragraphe 2, de la constitution permet à un groupe de citoyens (au minimum 100.000 citoyens disposant du droit de vote) de proposer une initiative législative citoyenne. Cependant, cette initiative ne peut porter sur le budget national ou les finances publiques et ne peut proposer une modification de la constitution⁷.

La loi du 24 juin 1999 régit ce mode d'initiative législative. Nombre de représentants des ONG, cependant, ont un avis négatif sur sa faisabilité. Les conditions suivantes sont requises : 1) création d'un comité d'initiative législative par quinze citoyens ; 2) collecte d'un millier de signatures de personnes soutenant le projet ; 3) notification du président du parlement de la création du comité d'initiative législative ; 4) collecte, pendant les trois mois suivant la notification, d'au moins 100.000 signatures de personnes soutenant le projet de loi. Une fois remplies ces conditions, le projet peut être présenté en première lecture au parlement. Une étude de l'Institut des affaires civiles (Rytel Warzocha, Uziębło et Herrmann, 2012) montre que, sur 105 projets déposés de cette manière entre 1999 et 2012, seuls huit ont été adoptés en définitive par le parlement. De nombreux obstacles s'opposent à l'exercice effectif de ce droit par les citoyens. Ces obstacles sont liés non seulement à certaines conditions formelles et de fond mais aussi aux pratiques parlementaires. Un nombre important de projets sont rejetés en première lecture. Le comité d'initiative législative ne peut introduire aucune modification après la première lecture mais les autorités peuvent modifier le projet de loi sans le consulter. Seules les organisations puissantes et très développées (syndicats, organisations soutenues par des partis politiques, etc.) peuvent mener à bien la procédure (Rytel Warzocha, Uziębło et Herrmann, 2012).

DE NOMBREUX OBSTACLES S'OPPOSENT À L'EXERCICE EFFECTIF DE CE DROIT PAR LES CITOYENS. CES OBSTACLES SONT LIÉS NON SEULEMENT À CERTAINES CONDITIONS FORMELLES ET DE FOND MAIS AUSSI AUX PRATIQUES PARLEMENTAIRES.

En vertu des normes de sécurité juridique, seuls les projets de loi déposés par le gouvernement peuvent donner lieu à une consultation publique. La loi sur l'administration

⁷ Pour déposer un projet de modification de la constitution, l'accord d'au moins un cinquième des députés, du sénat et du président est nécessaire (art. 235, par. 1, de la constitution).

publique, la loi sur le conseil des ministres, la loi sur les activités d'intérêt public et le bénévolat, la loi sur les syndicats et la loi sur les organisations d'employeurs définissent les normes légales pour la tenue de consultations publiques, conformément au principe du dialogue social affirmé dans la constitution (Bureau d'analyse et de documentation de la Chancellerie du Sénat, 2010)⁸.

La loi sur les activités de lobbying⁹ (2006) envisage, comme forme de consultation de l'organe législatif, la tenue d'auditions publiques permettant à tout citoyen et à toute organisation d'exprimer son avis ou de faire une déclaration au sujet d'un projet de loi. L'article 70a du Règlement du parlement (2016) prévoit aussi la tenue d'auditions publiques : « La décision de tenir une audition publique est prise par la commission parlementaire à laquelle le projet de loi a été soumis pour examen ».

Bien que le dialogue soit obligatoire d'un point de vue légal, les avis recueillis pendant la visite au sujet des consultations publiques étaient fréquemment négatifs. De nombreuses ONG sont convaincues que le processus de consultation n'est pas transparent et il est très rare que les ONG reçoivent un retour d'information sur les raisons pour lesquelles leurs recommandations ou leurs propositions ont été acceptées ou rejetées. Les ONG considèrent que, lors des décisions importantes, les autorités ne permettent pas la tenue d'une discussion sur le fond et, lorsqu'un débat est organisé, il s'agit d'une simple réunion formelle qui ne donne lieu à aucune réponse substantielle de la part des représentants de l'État. Les ONG sont informées de la tenue de consultations au dernier moment et les critères véritables de sélection des ONG invitées à participer par l'administration publique ne sont pas clairs. Par conséquent, les contacts informels avec les décideurs restent le moyen le plus important d'exercer une influence sur les décisions politiques. Cependant, ce type de relations souffre d'un manque de transparence intrinsèque.

L'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE EST L'UN DES INDICATEURS DE L'OUVERTURE ET DE LA TRANSPARENCE DU POUVOIR. LE DROIT CIVIL À L'INFORMATION EST UN MOYEN DE RENFORCER LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CONTRÔLE DES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Il est hors de doute que l'administration publique devrait améliorer sa politique d'information des fondations, des associations et des citoyens. L'accès à l'information publique est l'un des sujets dont s'occupe l'organisation Watchdog Poland, qui a créé un centre non gouvernemental pour l'accès à l'information publique. Cet accès constitue l'un

⁸ Bureau d'analyse et de documentation de la Chancellerie du Sénat (2010), La tenue d'auditions publiques, Analyse thématique OT-590, Varsovie.

⁹ Le droit polonais établit une distinction entre consultations publiques et activités de lobbying visant à « influencer les autorités publiques au cours du processus législatif. (...) Pour exercer des activités professionnelles de lobbying, il est nécessaire d'être inscrit sur le registre des entités menant des activités professionnelles de lobbying, qui est placé sous la direction du ministre responsable de l'administration publique » (Loi sur les activités de lobbying dans le processus législatif, 7 juillet 2005).

des indicateurs de l'ouverture et de la transparence du pouvoir. Le droit civil à l'information est un moyen de renforcer le rôle de la société civile, en particulier dans le contrôle des décisions de l'administration publique (pour « surveiller ce que fait le pouvoir »).

Cependant, l'efficacité d'une consultation publique dépend, semble-t-il, de l'attitude des décideurs responsables d'un projet de loi et du degré de controverse suscité par le projet de loi.

La Pologne s'efforce depuis 2006 d'améliorer l'efficacité des procédures de consultation des ONG au cours du processus législatif. De nombreux documents de fond et des lignes directrices sur les moyens d'impliquer les organisations non gouvernementales dans le processus d'élaboration de la législation ont été publiés au niveau de l'exécutif. Le dernier document de ce type, appelé « Lignes directrices sur l'évaluation d'impact et les consultations publiques pendant le processus législatif du gouvernement », a été publié par le ministère de l'Économie en coopération avec le Bureau du Premier ministre. Ce document envisage plusieurs méthodes de consultation comme la consultation en ligne et la tenue de réunions ouvertes ou d'auditions publiques¹⁰. Une plateforme spécialisée (www.konsultacje.gov.pl) a été créée pour les consultations gouvernementales en ligne¹¹. Il existe plusieurs autres sites internet, en fait plus fréquentés, comme le site mamzdanie.org.pl¹², où les organisations du secteur associatif peuvent publier leurs projets de consultation avec d'autres organisations.

Les ministères publient également certains projets de réglementation sur leurs sites internet. Ces documents sont aussi publiés dans le Bulletin d'information publique (BIP). Toutefois, il serait difficile de qualifier ces pratiques de formes de consultation publique. La protestation émise par la Fédération des régions frontalières, qui regroupe 54 ONG, au sujet de l'absence de consultations publiques sur le programme de coopération avec le ministère des Affaires étrangères (2016-2017) en est une illustration : des informations concernant un exercice de consultation ont été publiées dans le BIP le 17 mai mais, au lieu du projet de programme, le BIP a publié par erreur une annonce à caractère privé. Le programme a été adopté sans aucune autre information et sans consultation le 27 juin 2016 (ordonnance n° 21), en dépit du fait que la Fédération travaillait depuis de nombreuses années en coopération avec le ministère. La Fédération des régions frontalières a dénoncé ce comportement de la part du ministère et demandé la tenue de consultations.

2. Niveau local

¹⁰ Aux termes de la loi sur les activités de lobbying (art. 9), la date d'une audition publique sur un projet de réglementation doit être publiée dans le Bulletin d'information publique au moins sept jours à l'avance.

¹¹ Cette plateforme gouvernementale peut être utilisée uniquement par les citoyens ayant un profil fiable (ePUAP) confirmé par certaines administrations publiques, ce qui entraîne une absence d'anonymat, et par les entités ayant demandé à avoir accès à la plateforme.

¹² La plateforme *MamZdanie*, créée en 2010, est accessible à tous les citoyens après enregistrement sur le site. Elle permet aussi aux citoyens de donner leur avis sur les projets de documents préparés au niveau local. Ces avis sont accessibles non seulement à l'institution concernée mais aussi à tous les visiteurs du site. L'institution invitée peut et, dans certains cas, doit ensuite répondre aux commentaires des participants. Une fois la consultation achevée, le document et toutes les déclarations formulées dans le cadre de la consultation sont automatiquement archivés (archiwum.mamzdanie.org.pl) mais il est possible d'y accéder de nouveau.

Aux termes de la loi sur les associations, les autorités locales sont tenues d'établir, après consultation avec les ONG, un programme annuel ou pluriannuel de coopération avec les organisations non gouvernementales. L'amendement d'août 2015 à la loi sur les activités d'intérêt public et le bénévolat oblige les autorités locales à créer des conseils locaux sur les activités d'intérêt public à tous les niveaux de décision. Ces conseils sont des organes consultatifs auprès de l'administration publique. Ils sont composés de représentants du secteur associatif et de l'administration publique. Au niveau national (Conseil national sur les activités d'intérêt public), les représentants du secteur associatif sont désignés parmi des candidats ayant le soutien d'au moins une vingtaine d'organisations.

L'enquête réalisée par l'Association Jawor/Klon (2016) montre que les organisations qui participent aux consultations locales ont une meilleure opinion de la coopération avec les autorités locales. Les associations et

L'UN DES EFFETS DE LA CENTRALISATION EST LE
CONTRÔLE VIGOUREUX EXERCÉ SUR LE SECTEUR DE
LA SOCIÉTÉ CIVILE.

fondations qui reçoivent un financement des autorités locales se déclarent particulièrement satisfaites à cet égard. Cependant, les informations recueillies au cours de la visite d'enquête montrent que les aides publiques ont pour effet de restreindre l'aptitude des ONG à critiquer les politiques mises en œuvre par les autorités qui versent ces aides. Les organisations exprimant un avis critique sont fréquemment soumises à des contrôles accrus. Les organisations fournissant des services dans des domaines négligés par les autorités (par exemple la prévention de la violence à l'égard des femmes et l'aide aux victimes de la violence) peuvent ainsi se voir privées de certains fonds après de nombreuses années au motif d'erreurs formelles ou sans importance. On ignore s'il existe des procédures pour contester de telles décisions. La création d'une fédération ou d'une coalition d'ONG peut, en pareil cas, constituer un moyen de défense efficace, de même que la désignation d'un intermédiaire pour permettre l'expression d'opinions critiques sans risque de discrimination.

3. Niveau gouvernemental

Le Conseil national sur les activités d'intérêt public fonctionne au niveau du gouvernement comme un organe de soutien au ministre chargé de la sécurité sociale. Toutefois, certaines ONG ont indiqué que le rôle du conseil diminue. En avril 2016, les organisations cherchant à élargir la participation des citoyens à l'élaboration de la législation et aux politiques publiques regroupées dans le Partenariat 13 ont demandé la création d'un Conseil pour le dialogue avec les citoyens (distinct du Conseil pour le dialogue social). Cette demande a été adressée au Secrétaire d'État plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement, qui a pour fonctions « la préparation, la mise en œuvre et le suivi du programme national de soutien de la société civile, la coordination et le suivi de la coopération entre l'administration gouvernementale et les ONG et d'autres institutions civiles ». Il est également responsable de la prévention de la discrimination et de la mise en œuvre de l'égalité de traitement, indépendamment du sexe, de la race, de l'appartenance ethnique, de la nationalité, de la religion, des croyances, des convictions, du handicap, de

l'âge ou de l'orientation sexuelle. Le plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile a invité le Partenariat 13 à participer au travail sur la proposition de Conseil pour le dialogue avec les citoyens.

En mars 2016, le Bureau du Premier ministre a organisé une conférence au cours de laquelle le plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement a présenté les objectifs du Programme national d'aide au développement de la société civile. Ce programme fait suite aux stratégies mises en place précédemment, par exemple la stratégie de soutien au développement de la société civile des années 2009 à 2015. Les militants du secteur associatif ont été invités à participer comme experts aux travaux à ce sujet. Pendant la conférence du mois de mars ont été discutées plusieurs propositions de création d'un Centre national pour le développement de la société civile, d'un Fonds pour les initiatives éducatives, d'un Fonds de subventions institutionnelles et d'un Corps de volontaires pour la solidarité [« comme outil pour accroître le prestige du bénévolat de longue durée et renforcer la solidarité entre les générations »](#). Le projet de loi portant création du Centre national pour le développement de la société civile stipule que le centre (et le Programme national de soutien au développement de la société civile, qui sera mis en œuvre via les activités du centre) permettra :

- d'assurer une meilleure coordination horizontale des politiques gouvernementales visant à soutenir le développement du secteur associatif et des institutions de la société civile ;
- d'offrir des instruments financiers nouveaux ou améliorés pour renforcer les capacités organisationnelles des ONG ;
- de recueillir et d'échanger les bonnes pratiques des organisations de la société civile, afin de développer la mémoire institutionnelle du secteur.

Les centres de volontaires ont été invités à contribuer à ces propositions.

En juin, au cours des rencontres avec la Conférence des OING, les représentants des autres ministères ne semblaient pas encore avoir une idée claire de ces projets et ignoraient dans quelle mesure les nouveaux développements pourront affecter la coopération avec les organisations non gouvernementales et divers services ministériels. Le projet de création d'un Centre national pour le développement de la société civile, visant à coordonner la collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG, paraît aujourd'hui, quelques mois seulement après la visite d'enquête, très controversé. L'expérience d'autres pays montre que l'un des effets de la centralisation du secteur associatif à l'échelon national est le contrôle vigoureux exercé sur la société civile.

4. Collaboration entre les ONG et les autorités dans le processus législatif

Les échanges menés au cours de la visite ont montré que la crise politique autour de la Cour constitutionnelle et de la procédure

LA COUR CONSTITUTIONNELLE, EN TANT QU'ORGANE AUTONOME INDÉPENDANT TIRANT SES POUVOIRS DE LA CONSTITUTION, EST UNE INSTITUTION CLÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE POUR LES CITOYENS ET, PAR CONSÉQUENT, SON FONCTIONNEMENT NE DOIT PAS ÊTRE POLITISÉ.

de l'Union européenne sur la gouvernance en Pologne a affecté la confiance de nombreuses organisations sociales à l'égard du gouvernement, du parlement et de l'administration publique, ce qui nuit évidemment à la coopération mutuelle.

La Cour constitutionnelle, en tant qu'organe autonome indépendant tirant ses pouvoirs de la constitution, est une institution clé du pouvoir judiciaire pour les citoyens et, par conséquent, son fonctionnement ne doit pas être politisé. Étant donné le rôle que joue la Cour du point de vue du respect des droits fondamentaux, il est difficile de comprendre que de nouveaux textes légaux puissent être établis par le parlement sans consultation du plus grand nombre de citoyens et d'experts, même lorsque la loi n'oblige pas les autorités à suivre cette procédure. Devant l'évolution des événements, plusieurs ONG actives dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de la surveillance de la démocratie ont décidé de surveiller l'État de droit en Pologne. En outre, un grand mouvement de protestation civique regroupant les citoyens qui veulent protéger la démocratie en Pologne, le Comité de défense de la démocratie, a été lancé en novembre.

Au cours de la visite d'enquête, les membres de la délégation parlementaire ont fait part de leur étonnement devant le fait que les projets de loi sont fréquemment traités selon la procédure d'urgence. Cela accroît le stress des députés et ne permet aucune consultation, non plus que la tenue d'auditions publiques ou l'organisation de réunions consultatives. Selon le Bureau de la législation des citoyens, pendant la période du 16 novembre 2015 au 15 février 2016, le processus législatif a été surtout marqué par la hâte et la précipitation.

Les organisations non gouvernementales ont réussi à travailler au même rythme que le parlement, en émettant des avis sur les projets de loi et en se mobilisant pour soutenir les initiatives législatives des citoyens, mais elles n'ont malheureusement pas obtenu l'impact escompté. Le parlement a organisé une audition publique au sujet de la loi sur les médias publics mais non au sujet de l'amendement à la loi sur les forces de police (loi sur la surveillance) ou de la loi antiterrorisme.

Dans ce contexte, les organisations non gouvernementales ont décidé de créer un organe indépendant, l'Observatoire civil de la démocratie, pour recueillir le point de vue des organisations sociales, de diverses institutions, des organisations de juristes et d'universitaires et des citoyens sur les changements législatifs concernant les libertés et les droits civils, l'État de droit et le système politique. Cet observatoire est une [initiative conjointe](#) des ONG axée sur le respect et la protection des droits de l'homme, la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics, et la qualité de la législation¹³.

La fondation Batory dirige depuis 2006 une initiative de « surveillance du processus

EN CAS D'ABSENCE DE CONSULTATION DE LA PART
DES DÉCIDEURS POLITIQUES, LA SOCIÉTÉ CIVILE
ORGANISE SES PROPRES CONSULTATIONS EN
PARTENARIAT AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS
PUBLIQUES

législatif » et de « travail en faveur de la transparence et l'ouverture » de ce processus. En 2009, la fondation a créé le Forum législatif civique regroupant des avocats, des universitaires, des lobbyistes déclarés et des représentants d'organisations non gouvernementales. Ce Forum a conclu ([après l'observation des pratiques législatives pendant la période du 16 novembre 2015 au 15 février 2016](#)) que « la plupart des 43 textes de loi examinés récemment par le parlement n'étaient pas des projets gouvernementaux et que 77 % d'entre eux ont été déposés par des députés du parti au pouvoir ».

Le Forum législatif civique note également que « des méthodes spéciales sont utilisées dans le processus législatif et les délais sont extrêmement courts. Les consultations publiques sont réduites au minimum ou ne peuvent avoir lieu. Permettre aux organisations de la société civile et à d'autres parties prenantes de participer aux réunions des commissions et sous-commissions parlementaires ne peut être qualifié de consultation publique ». Le Forum a relevé de nombreux cas d'absence de consultation sur la plateforme électronique gouvernementale, suivie par un « rapport sur la consultation » (VI^e communication du Forum législatif civique).

Les députés ont adopté des amendements à la loi sur les forces de police le 15 janvier ; le texte a ensuite été adopté sans amendements par le sénat le 29 janvier et le président a signé la loi le 3 février. La loi prévoit entre autres la possibilité pour les forces de police d'obtenir, par l'intermédiaire d'un réseau de communication de données, des informations sur les sites web visités par un citoyen, sans aucun contrôle judiciaire et sans en informer la personne concernée.

Le contenu de ce texte de loi a été remis en cause par de hautes institutions de l'État, des organes spécialisés, le médiateur parlementaire de l'opposition et des ONG. Le président Andrzej Duda a rencontré les ONG qui critiquaient ce texte en leur proposant d'engager la discussion en vue de l'élaboration d'une loi « corrective » reposant sur un consensus entre les organisations en question et le gouvernement ou le parlement. Aucune information n'a été fournie depuis sur les mesures concrètes prises pour donner suite à cette proposition.

La loi du 10 juin 2016 sur les opérations de lutte contre le terrorisme (loi antiterrorisme), qui amende plusieurs autres textes de loi, n'a fait l'objet d'aucune consultation avec la société civile, bien qu'une demande ait été soumise au parlement à cette fin. Cette loi contient de nombreuses dispositions controversées qui affectent les droits fondamentaux des citoyens polonais et, en outre, restreignent plus fortement les droits des étrangers résidant sur le territoire polonais.

Comme le notent les organisations non gouvernementales, « l'absence de toute justification pour les différents niveaux de protection accordés au individus en fonction de leur nationalité est flagrante » (Panoptikon, 2016). Le médiateur a organisé des consultations avec les citoyens au sujet du projet de loi. Des discussions ont aussi été organisées par des

ONG avec la participation de députés, de journalistes et d'experts. La fondation Panoptykon a pris l'initiative d'un appel au président du parlement demandant « le retrait des dispositions les plus dangereuses du point de vue des libertés et des droits civils [qui sont contraires à la constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme] incluses dans la loi antiterrorisme ». Cet appel a été signé par 46 ONG. [Un appel séparé a été adressé au président lui demandant de ne pas signer la loi.](#)

Le 6 juin, après la visite de la Conférence des OING, l'université de Varsovie a organisé, conjointement avec cinq ONG, [une consultation publique sur le projet de loi antiterrorisme du gouvernement](#). 280 citoyens et diverses organisations ont participé à cette réunion. Les citoyens qui ont pris la parole au cours de la consultation étaient désignés de manière aléatoire. Des représentants du parlement, du gouvernement et du Bureau du président avaient été invités. La transcription des débats a été transmise aux autorités, qui ont adopté le texte final de la loi le 10 juin.

Une initiative similaire a été lancée à propos de la loi sur l'éducation. [L'audition a eu lieu le 9 janvier 2016](#), deux jours après la signature par le président du texte de loi réformant le système éducatif. L'audition était organisée par l'université de Varsovie et des ONG actives dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Avec ces initiatives, les organisateurs cherchaient à convaincre les décideurs d'employer une méthode identique pour consulter le public. On peut cependant s'interroger sur l'impact de ce type d'« auto-consultation » : les opinions et suggestions présentées ont-elles été prises en compte dans le texte final des projets de loi ? Les normes de participation publique n'obligent pas la législature à prendre en compte toutes les contributions, mais un retour d'information sur les opinions et suggestions présentées est indispensable pour un dialogue véritable des citoyens avec l'administration publique.

III Politiques de lutte contre la discrimination

La loi sur l'égalité de traitement adoptée le 3 décembre 2010 – souvent appelée « loi antidiscrimination » – est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Depuis, les autorités gouvernementales polonaises ont élaboré un Plan d'action national pour l'égalité de traitement portant sur plusieurs domaines d'intervention des pouvoirs publics : les politiques de lutte contre la discrimination ; l'égalité de traitement sur le marché, dans l'emploi et dans le système de sécurité sociale ; la prévention de la violence, y compris la violence domestique ; l'égalité des droits dans le système éducatif ; l'égalité de traitement dans le système de santé ; et l'égalité de traitement dans l'accès aux biens et aux services. L'Association pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexes, le Laboratoire de la diversité et l'Association « L'amour n'exclut pas » ont lancé un projet de suivi pour analyser la mise en œuvre du Plan d'action national pour l'égalité de traitement sous l'angle du genre, de l'identité sexuelle et de l'orientation sexuelle (2013-2016). Ces associations notent que plusieurs débats et conférences ont été organisés avec la participation d'ONG sur les questions relatives à l'égalité de traitement, mais que les documents de fond et les contributions des ONG n'ont pas été pris en compte, ce qui n'a pas permis d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la discrimination. Les données dont se sont servies les ONG pour évaluer les progrès de la mise en œuvre du plan national étaient tirées de l'information obtenue de plusieurs entités publiques (ministères et autres organes étatiques) chargées de la mise en œuvre du plan d'action national et d'acteurs non étatiques, en particulier des organisations non gouvernementales. Les différentes activités énumérées dans le plan national mentionnent les ONG comme partenaires principaux pour la mise en œuvre des politiques mais les réponses reçues des entités publiques montrent en fait un recul de la coopération, qui est dû en grande partie au fait que les autorités n'assument pas leurs responsabilités dans la mise en œuvre du plan d'action national contre la discrimination.

La rencontre avec le directeur du Bureau pour les étrangers a montré que de nombreuses ONG reçoivent un financement en relation avec des projets visant différentes catégories de migrants placés en rétention administrative ou dans d'autres lieux de résidence. Ces ONG constituent des partenaires intéressants pour les pouvoirs publics dans ce secteur d'intervention. Le directeur du Bureau des étrangers a confirmé que le discours de haine à l'égard des minorités (ethniques, sexuelles ou autres) est un problème en Pologne. Toutefois, à son avis, les délits haineux ne constituent pas un phénomène social : ces délits restent des cas isolés. La prévention et la surveillance des délits haineux relèvent en Pologne du ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique. Le rapport ministériel officiel à ce sujet indique que, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, 962 procédures initiales ont été instituées dans l'ensemble du pays en relation avec des actes motivés par la haine, alors que 698 procédures de ce type avaient été ouvertes en 2014. Les motivations les plus fréquentes de ces actes portaient en 2015 sur : l'origine nationale ou l'appartenance ethnique, la religion, la promotion du régime totalitaire et la discrimination raciale (MSWiA, 2016). On notera que ce document officiel ne mentionne pas certaines caractéristiques des victimes, par exemple leur sexe. De plus, les crimes haineux motivés par l'âge, l'orientation sexuelle

ou un handicap mental ou physique ne sont pas pris en compte dans les statistiques de ce rapport.

Un rapport récent préparé par trois ONG – Lambda Warsaw, l'Association for Legal Intervention et The Diversity Workshop (Piotr Godzisz et Mateusz Wąsik, 2016) – pour le troisième cycle de l'Examen périodique universel souligne que les délits haineux sont insuffisamment déclarés et enregistrés à cause du manque de confiance dans la police et du manque d'aptitude des policiers à identifier ce type de délits. Les seuls cas mentionnés par les autorités publiques sont des cas de stigmatisation sur la base de la race et le nombre de personnes victimes d'agression en tant que réfugiés, par exemple, n'est pas connu.

Plusieurs ministères soutiennent certaines campagnes lancées par des ONG ; la campagne contre le discours de haine du Conseil de l'Europe est soutenue à l'échelon national par le ministère de l'Éducation et la Ville de Varsovie, mais de telles initiatives ne s'inscrivent pas dans une action structurelle qui ferait de la lutte contre la discrimination un axe d'intervention politique de chaque ministère. Compte tenu de l'évolution de la société en Pologne, des actions sporadiques et limitées de prévention du racisme et de la xénophobie sont insuffisantes. Les crimes de haine contre les personnes LGBTI et les personnes handicapées devraient être sérieusement pris en compte par les pouvoirs publics. La mise en place de politiques de lutte contre la discrimination englobant d'autres groupes de personnes vulnérables, notamment les personnes victimes de l'exclusion sociale à cause de la pauvreté ou de la maladie mentale, est aussi nécessaire.

La rhétorique nationaliste animant le discours politique et promue dans les médias publics et pro-gouvernementaux est, par bien des aspects, discriminatoire. Comment les ONG peuvent-elles protéger les personnes victimes de discrimination ? Les ONG travaillant sur les questions de genre collaboraient auparavant avec les écoles et d'autres institutions publiques mais elles sont aujourd'hui considérées comme des organisations politiques « antipatriotiques » diffusant l'« idéologie occidentale ». Peut-on accepter qu'elles soient accusées de manque de loyauté à l'égard de leur pays et qualifiées d'agents de gouvernements étrangers ? Les ONG qui défendent les minorités sexuelles et les droits de l'homme sont la cible d'attaques, d'agressions verbales ou de propos diffamatoires dans les médias publics et le discours public. On cherche à donner l'impression que les droits de l'homme ne constituent pas une préoccupation majeure de nombreux acteurs, y compris les ONG. Après avoir examiné les catégories sous lesquelles sont enregistrées les ONG, le ministère de la Famille, du Travail et des Politiques sociales a conclu que seul un très faible pourcentage d'ONG travaillent en faveur des droits de l'homme. Cette évaluation repose apparemment sur une définition ne prenant pas en compte le caractère indivisible des droits de l'homme car il n'est pas vrai que les questions dont s'occupent les ONG enregistrées sous d'autres catégories ne relèvent pas des droits de l'homme.

Conclusion et recommandations

Ce rapport est publié plusieurs mois après la visite de la délégation de l'OING. Les informations présentées ici doivent donc être actualisées.

La campagne de diffamation à l'égard de certaines ONG dans l'opinion publique se poursuit. Ce ne sont plus seulement les ONG s'occupant des droits de l'homme et des personnes LGBTI qui sont prises pour cibles mais aussi les ONG actives dans le domaine du développement de la démocratie et du secteur associatif et leurs dirigeants. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme a déposé une [plainte officielle auprès du Conseil national de la radiodiffusion](#) à propos d'informations diffusées dans le principal journal du soir de la télévision publique. [123 personnes](#) ont signé une lettre protestant contre le dénigrement systématique des ONG dans les médias publics pro-gouvernementaux.

Les ONG continuent de se plaindre du fait que les principes du dialogue et du partenariat ne sont pas respectés, et que les aides publiques sont octroyées en violation des procédures concurrentielles et des normes d'ouverture et de transparence applicables dans la distribution des fonds publics.

« L'absence de publicité ou le retrait des procédures concurrentielles pour l'octroi des subventions publiques, la modification des priorités au cours des procédures, le changement de la composition de la commission d'attribution des subventions avant l'expiration de son mandat, la modification de la décision finale et du classement, ainsi que l'attribution de subventions à des organisations qui ne satisfont pas aux critères formels requis, sont devenues aujourd'hui des phénomènes courants » peut-on lire dans la [Lettre ouverte publiée le 9 novembre 2016](#) par treize personnes ayant démissionné de la commission d'experts établie par le plénipotentiaire du gouvernement chargé de la société civile et de l'égalité de traitement.

Cela montre que les ONG travaillent aujourd'hui dans un environnement fortement polarisé et politisé. La polarisation de la société et la politisation des ONG représentent une menace pour la démocratie. Les ONG sont confrontées à des situations qui semblent constituer une violation de leurs libertés et droits fondamentaux.

Même si, d'après les ONG, le précédent gouvernement n'est pas suffisamment intervenu pour améliorer le revenu des familles avec enfants, cela ne veut pas dire que rien n'a été fait, en particulier au niveau local. Le nouveau gouvernement a lancé des mesures de grande ampleur comme le programme 500+ qui est très apprécié socialement en raison de son impact sur la vie quotidienne d'un grand nombre de familles. Cependant, l'État de droit doit demeurer au-dessus des divisions politiques.

Au vu de la situation décrite dans ce rapport,

nous recommandons aux pouvoirs publics de :

- faire cesser immédiatement les campagnes visant à remettre en cause la crédibilité et la légitimité des ONG ;

- s'abstenir d'introduire des mesures conduisant à centraliser la collaboration entre les ONG et les pouvoirs publics ;
- surveiller les violations du droit à la participation et de la liberté d'association en Pologne ;
- respecter les normes démocratiques, en permettant aux ONG de travailler dans un environnement propice à leur développement ;
- annuler les mesures visant à empêcher les ONG d'obtenir un financement public (au niveau national ou européen) et assurer la transparence de la procédure formelle d'attribution des subventions, qui doit être la même pour toutes les ONG ;
- supprimer les obstacles administratifs à l'accès aux fonds de l'UE gérés par l'administration nationale ;
- ne pas minimiser le nombre d'ONG travaillant au respect des droits de l'homme, en tenant compte du caractère indivisible de ces droits, faire en sorte que les défenseurs des droits de l'homme puissent poursuivre leur travail de manière constructive et assurer la mise en place d'un cadre institutionnel et juridique incluant, entre autres, des procédures transparentes pour l'accès au financement et à l'information publique ;
- prendre des mesures pour empêcher tout cas de discrimination à l'égard des ONG ;
- surveiller attentivement les menaces et les attaques visant les défenseurs des droits de l'homme.

Nous recommandons aux ONG de :

- créer une plateforme pour recueillir des données sur les décisions prises par les autorités administratives en relation avec les ONG (attribution ou non de subventions, demandes de consultation, refus de consultation, etc.) ;
- surveiller attentivement les menaces et les attaques visant les défenseurs des droits de l'homme ;
- maintenir le respect et le dialogue entre les ONG en promouvant la discussion sur l'idée de démocratie que cherche à atteindre la société civile en Pologne.

Nous recommandons aux ONG internationales de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe de :

- renforcer l'action collective en vue de garantir la liberté d'association et le respect des Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association ;
- développer les initiatives visant à accroître l'indépendance des ONG à l'égard des partis politiques et des autorités publiques chargées de l'allocation du financement public ;
- faciliter l'accès à l'information au niveau international et mettre en valeur les initiatives constructives des citoyens.

Références

Association Jawor/Klon (2016), Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015, RAPORT Z BADAŃ, © Stowarzyszenie Klon/Jawor, Varsovie.

Bureau d'analyse et de documentation de la Chancellerie du Sénat (2010), La tenue d'auditions publiques, Analyse thématique OT-590, Varsovie.

Commission démographique du gouvernement (2015), La situation démographique en Pologne, Rapport 2014-2015, Bureau de publications statistiques, Varsovie.

ECRI (2015)²⁰, Rapport de l'ECRI sur la Pologne (Cinquième cycle de monitoring), adopté le 20 mars 2015, publié le 9 juin 2015, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Poland/POL-CbC-V-2015-20-ENG.pdf>

MSWiA (2016), Analiza przestępczości z nienawiści, Varsovie, http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/analiza_mswia_policja.pdf

Règlement du Parlement de la République de Pologne (Résolution du 30 juillet 1992), tel qu'amendé le 7 juillet 2016.

Research and Social Innovation Laboratory Shipyard, SMG/KRC Poland Media SA (2011), « The final report of the study on the effectiveness of the mechanisms of public consultation », Rapport commandité par le Ministère du Travail et des Politiques sociales dans le cadre du Programme opérationnel « Capital Humain » 2007-2013, Varsovie.

Rytel Warzocha A., Uziębło P. et Herrmann M. (2012), Citizens decide : Legislative citizen initiative as the tool to form the citizen attitude, INSPRO, Łódź,

Wąsik M. et Godzisz P. (2016), Hate Crime in Poland 2012-2016, Rapport publié par Lambda Warsaw, l'Association for Legal Intervention et The Diversity Workshop 2016, www.lambdawarszawa.org.