



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

CONF/PRES/SPEECH(2016)07

Discours de la Présidente de la Conférence des OING, Anna Rurka, au '2016 Human Dimension Implementation meeting' de l'OSCE, le 21 septembre 2016 à Varsovie

Mr Moderator, Ladies and Gentleman, dear colleagues,

First of all, I would like thank you for the invitation and the opportunity to introduce this thematic session from the perspective of the Conference of International non-governmental organisations of the Council of Europe. Let me switch into French, now.

La Conférence des OING est une des institutions du Conseil de l'Europe, un corps collectif représentant plus de 300 organisations internationales non gouvernementales dotées du statut participatif avec le Conseil de l'Europe. Le statut participatif, dont nous sommes très fiers, est une évolution historique, une co-construction entre les OING et le Conseil de l'Europe, une co-construction qui a commencé en 1952 avec le statut consultatif. La différence que la Conférence des OING fait au sein du Conseil de l'Europe porte sur le fait que nos actions en direction des ONG sont des actions '*peer to peer*'. La Conférence contribue à l'analyse des effets des régulations juridiques sur le droit à la liberté d'association qui englobe plusieurs dimensions, toutes essentielles au fonctionnement des ONG. Car, le droit à la liberté d'association peut être regardé à partir des conditions minimales (comme les conditions et les procédures permettant la création d'une association par exemple). Mais nous devons être plus ambitieux et viser l'effectivité de la participation des ONG aux processus de prise des décisions politiques. Cette participation ne sera pas possible si les ONG en tant que structure légale et institutionnelle n'existeraient pas.

La liberté d'association est le fondement d'une société civile forte, une composante essentielle de la démocratie pluraliste. C'est pour cela que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a consacré tout un chapitre sur la liberté d'association et de réunion dont son dernier rapport. De plus, les restrictions excessives à répétition envers les ONG en Azerbaïdjan, en Turquie et en Fédération de Russie ont fait l'objet de plusieurs rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Commissaire aux droits de l'homme et de la Conférence des OING elle-même. A ce sujet, je voudrais attirer votre attention sur le fait qu'hier la Commission de Venise a publié son opinion préliminaire concernant le projet de modifications de la constitution en Azerbaïdjan (référendum prévu le 26 septembre dans un contexte politique tendu et oppressant les défenseurs des droits). La Commission de Venise reste très critique vis-à-vis des amendements qui visent à renforcer le déséquilibre des pouvoirs en Azerbaïdjan, les restrictions portées à la liberté d'association et d'expression de la société civile organisée. Selon elle, ils ne répondent pas à l'exigence de la proportionnalité. Si les autorités maintiennent le référendum malgré les critiques objectives de la Commission de Venise, elles soumettront au vote de la population un texte contraire aux engagements que l'Etat lui-même a pris à l'échelle internationale. Comment, dans ce contexte, prévenir la possible manipulation de la société civile ? Nous avons donc, au sein du Conseil de l'Europe, des pays où le problème du respect du droit de la liberté d'association est systémique, lié à l'absence de la liberté de presse, de l'impartialité de la

justice etc. mais il y aussi des pays où les restrictions ou la discrimination des défenseurs des droits de l'homme sont inquiétantes, comme en Hongrie et en Pologne.

Le droit à la liberté d'association a joué et continue de jouer un rôle important dans un certain nombre de transformations démocratiques. La nouvelle vague d'autoritarisme qui a émergé au cours des dernières années vise plus spécifiquement la société civile organisée ou leurs militants (défenseurs des droits humains qui défendent la liberté de presse, les droits civils et politiques, les droits de minorités, des ONG anti-corruption) ou tout simplement des ONG qui défendent la voix des groupes vulnérables afin que ces derniers puissent influencer les politiques publiques. Ces régimes marginalisent ou éliminent toutes les sources de l'opposition au titre d'une menace à l'ordre constitutionnel. Tout cela ne nous aide pas à élargir et parfois juste à maintenir le respect des droits et des libertés garantis par les traités internationaux. Les instruments conventionnels, Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'homme sur la liberté d'association soulignent d'une manière unanime que le droit à la liberté d'association est un droit humain fondamental, souvent préalable à d'autres droits et libertés. La Recommandation 2007(14) introduit comme standard le droit des ONG, je cite « d'être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèce ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques », fin de citation. Les Etats ont une obligation positive, très souvent inscrite dans leur constitution, de garantir la jouissance du droit à la liberté d'association¹. Mais cela ne suffit pas. En plus de toutes les attentes à l'existence même des ONG et la liberté de leurs leaders, nous sommes alertés par la détérioration des conditions de travail des ONG et une forte fragilisation de leur indépendance. Pour réduire la gravité de la situation des ONG et des défenseurs des droits de l'homme, les autorités diminuent l'importance des droits civils et politiques dans le discours public, en soulignant que ce champ concerne un petit nombre d'ONG et que la situation n'est pas du tout représentative de l'ensemble du secteur de la société civile organisée.

Je suis bien d'accord que l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme ne consistent pas à faire valoir certains droits par rapport aux autres, mais les droits sociaux, économiques et culturels ne peuvent pas non plus être respectés lorsque les droits civils et politiques ne le sont pas, sauf dans un Etat assistantiel qui surprotège les individus en limitant leurs libertés individuelles.

Même s'il ne s'agit pas de la même échelle, les restrictions concernent aussi les ONG prestataires de services et non pas seulement les ONG 'watchdog'. Les ONG qui réalisent les missions d'aide et de conseil à la population soulignent fortement la mise en danger de leur financement, en cas de critiques exprimées vis-à-vis des autorités. Elles s'auto-censurent pour préserver la population accompagnée. Cela montre comment les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association sont étroitement liés.

¹ Dans un grand nombre des pays ce droit est inscrit dans la constitution (et lorsque les régulations législatives successives engagent l'autorité de la justice indépendante pour statuer sur la création ou dissolution d'une association, au moins cela constitue une garantie que ces associations ne peuvent être dissoutes pour des motifs explicitement politiques).

Pour être plus rigoureuse, je classifierai les obstacles au respect du droit de l'association, en distinguant plusieurs catégories : les obstacles à caractère juridique, politique, économique et sociale. Les obstacles juridiques englobent :

- les restrictions en cas d'enregistrement d'une association ;
- les obligations ou le contrôle excessif dans la procédure des rapports soumis par les ONG aux autorités de contrôle,
- l'absence de droit de recours, donc centralisation du pouvoir administratif et diminution du pouvoir judiciaire,
- les règles de procédure (des lois dérivées) restrictives ou inapplicables ;
- l'existence de lois interdisant aux ONG à mener des activités politiques, comprises comme des actions visant des changements dans le champ large des politiques publiques. J'espère que le dialogue avec la Fédération de Russie à ce sujet va être poursuivi ;
- les lois stigmatisant des ONG qui bénéficient de financements provenant de l'étranger (fameux statut de l'ONG « agent étranger ») ou les lois interdisant un tel financement ;
- les lois de lutte contre le terrorisme qui restreignent les libertés, en se basant sur une logique de suspicion fondée sur les probabilités et non pas sur la preuve. Les victimes de la conception prédictive de la justice sont donc les minorités visibles et les structures institutionnelles qui les représentent. Dans la lutte contre la radicalisation, il est très facile de qualifier, d'une manière non objectivable, quelqu'un de radicalisé ou d'accuser un lanceur d'alerte d'être adepte à une des théories de complot.

Concernant les obstacles de nature politiques, je vois trois éléments essentiels : **le manque de pluralisme politique** qui conduit à une polarisation des parties politiques, l'augmentation du discours de haine qui se répercute sur le débat public et les interactions au sein de la société civile elle-même. Les ONG qui ne s'inscrivent pas dans une orientation politique du parti majoritaire sont victimes de discrimination « masquée », car jamais exprimée comme telle, notamment dans l'accès aux fonds publics. C'est un facteur important **du processus de politisation des ONG par les autorités, mais aussi par les ONG elles-mêmes, qui se** transforment en partis politiques lorsque les lois régissant la création et le financement de partis sont moins restrictives que celles qui régissent le fonctionnement des ONG ou lorsqu'elles créent des partis comme une manifestation d'opposition ou d'expression d'un projet politique alternatif aux gouvernements successifs (Podemos par exemple).

Les obstacles d'ordre économique ont plusieurs registres :

- A un niveau macro, les mesures d'austérité ont un impact sur les fonds publics dédiés aux ONG. La société civile ne veut plus payer les conséquences des erreurs de la gouvernance économique de ses élites politiques. N'oublions pas que les crises économiques majeures du XXème siècle ont conduit à la montée de l'extrémisme.
- Le manque de transparence dans la distribution de fonds publics et donc un traitement inégal des ONG dans l'accès à ces fonds est un vrai problème (même le cadre d'un appel à projet). Certains ministères possèdent une liste spécifique sur laquelle figurent les ONG dont le financement doit être garanti en toute circonstance et en priorité. La crainte des ONG de perdre les fonds publics impacte gravement leur indépendance. Peu d'autorités acceptent de financer les ONG *'watchdog'* sans restreindre leur liberté

d'expression. Ces ONG ont donc recours aux donateurs privés, nationaux et internationaux. Une des recommandations faite à la fin du débat organisé le 6 et le 7 juin au Conseil de l'Europe sur les activités politiques et le financement étrangers des ONG portait sur le fait que les donateurs indépendants devraient davantage tenir compte du contexte difficile dans lequel les ONG droits de l'homme se trouvent pour assurer leur fonctionnement de base. Les donateurs devraient être moins orientés sur l'obligation de résultats ou sur le produit de l'action à fournir par le bénéficiaire des fonds.

A la fin de cette partie, je voudrais mentionner les obstacles d'ordre sociétaux rarement pris en compte. Je classerais comme tels la faible préoccupation de la société civile quant au fait que le contre-pouvoir joue un rôle essentiel dans le maintien de l'équilibre social, également le manque d'information d'un plus large public quant à l'importance des droits de l'homme et du rôle important des défenseurs des droits pour garantir les droits et les libertés de tous. Les médias indépendantes (lorsqu'elles existent) ou les médias sociaux doivent aider à valoriser le travail des ONG.

Je comprends que si les Etats sont présents ici aujourd'hui, ainsi que les ONG et d'autres institutions, c'est parce qu'il y a une volonté commune de renforcer le respect et l'effectivité du droit à la liberté d'association. Si tel est le cas, quelles sont les mesures positives que les Etats peuvent entreprendre pour rendre l'exercice du droit à la liberté d'association plus aisé, notamment pour les femmes, les jeunes, les groupes vulnérables et les minorités ?

Il faut transformer les obstacles en facilités pour renforcer la société civile et son indépendance. Pour cela, il faut une volonté politique forte, un engagement à long terme pour réformer et former l'administration publique à la spécificité du rôle des ONG et de la collaboration avec elles. Les ONG ne sont pas des exécutants des décisions politiques mais des experts dotés d'un savoir-faire et d'une véritable connaissance du public et de la réalité du terrain. On doit tendre vers une co-gestion des instances consultatives. Ceci est possible si au préalable on connaît le rôle de chacun et si on peut échanger les savoirs et les expertises réciproques. Dans ces conditions, on peut adopter la perspective de l'Autre dans la compréhension du problème ou de la question sociale. Les plaidoyers politiques, même si financés par les subventions publiques, ne devraient pas être perçus comme une critique déstabilisant le pouvoir en place mais une source d'information et de connaissance que les ONG veulent partager avec les autorités et avec un plus grand public. On doit également impliquer davantage les groupes vulnérables dans l'évaluation des politiques publiques, y compris des dépenses publiques.

Deuxièmement, l'effectivité des lois qui permettent à chaque personne imposable de transmettre 1, 2 ou 3% de ses impôts (en fonction du pays) à une association ou fondation de son choix doit être renforcée. Ces lois, accompagnées d'une plus grande campagne d'information, impliqueraient davantage la société civile dans la réalisation de l'intérêt général. Ces sources de financement renforcent l'indépendance des ONG vis-à-vis des autorités publiques et des financeurs privés.

Troisièmement, il y a l'urgence de faciliter l'accès à l'information d'intérêt public. Si l'administration est convaincue de l'utilité d'avoir une société civile informée (c'est un droit), les procédures vont suivre. Il est nécessaire de soutenir les ONG qui luttent chaque jour pour obtenir une information d'intérêt public ou qui aident les personnes à l'obtenir.

Quatrièmement, l'effectivité des consultations publiques est aujourd'hui un indicateur de la manière dont les ONG sont considérées par les autorités. Dans certains pays, les autorités ont recours à une utilisation abusive des ordonnances d'urgence dans le processus législatif. Cette utilisation qui répond sûrement à d'autres dysfonctionnements, exclut toute

consultation publique et par la même nie la place des associations en tant qu'expertes censées participer au processus décisionnel. En conséquence, certains décideurs consultent les associations d'une manière informelle, mais ce type d'interaction manque de transparence, ne garantit pas l'égalité de traitement. Donc, les consultations publiques véritables conduites en toute transparence, non-discriminatoires et rigoureuses, sous différentes formes, sont des moments clés dans l'élaboration des lois et de processus de prise de décisions par les décideurs politiques. Le Conseil de l'Europe est conscient du problème. Le Secrétaire Général a recommandé l'élaboration de lignes directrices pour la participation constructive de la société civile aux décisions politiques. Ces lignes sont en train d'être élaborées dans un processus de travail entre les représentants des Etats, la Conférence des OING et une large consultation publique.

Pour finir, je voudrais souligner que les pays au sein desquels la séparation des pouvoirs et l'indépendance du système judiciaire ne sont pas acquises, doivent redoubler d'efforts pour renforcer le droit à la liberté d'association. Si nous voulons plus de démocratie, partageons le pouvoir, ne le centralisons pas !

L'intérêt public émerge lorsque les individus se reconnaissent dans une société et forment une communauté, s'impliquent et créent une association pour agir ensemble. Le pouvoir vient de l'action collective et non pas des individus. L'action collective restaure la dignité sans laquelle il n'y pas de liberté. C'est donc une invitation aux autorités à initier de nouvelles pratiques politiques, aller aux delà des déclarations et renforcer la société civile responsable et plurielle.

Anna Rurka
Présidente de la Conférence des OING