

# Le poids politique de la Conférence des OING

**La voix de la société civile s'exprime au sein du Conseil de l'Europe au travers d'un organe, la Conférence des OING\*. Passée d'un statut consultatif à un statut participatif, cette assemblée a désormais un rôle institutionnel non négligeable. Entretien avec sa présidente, Anna Rurka.**

**Gérard Aschieri (G. A.), rédacteur en chef d'H&L: Qu'est-ce que la conférence des OING\* du Conseil de l'Europe?**

**Anna Rurka (A. R.):** C'est lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, à Varsovie, en 2005, que la Conférence plénière des OING a pris le titre de Conférence des OING du Conseil de l'Europe. La Conférence est désormais reconnue comme l'un des « quatre piliers » du Conseil de l'Europe, aux côtés du Comité des ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Mais son histoire est plus ancienne. L'implication des ONG au sein du Conseil de l'Europe date de l'élaboration et la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée par les Etats membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950, et entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Pour régulariser la participation des OING, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe leur a octroyé, en 1952, un statut consultatif. En 1976, les OING ont établi une Commission de liaison, pour faire le lien entre elles et les autres parties prenantes du Conseil, et, grâce à celle-ci, s'est tenue en 1977 leur première réu-

\* Organisations internationales non gouvernementales.

*Depuis 2005  
la Conférence  
a adopté  
des textes  
exemplaires,  
réussissant  
ce que les autres  
« piliers »  
du Conseil  
de l'Europe ont  
le plus de mal à  
faire : construire  
des consensus.*

(1) Voir [www.coe.int/fr/web/secretary-general/-/address-by-thorbj-rn-jagland-to-the-parliamentary-assembly-of-the-council-of-europe](http://www.coe.int/fr/web/secretary-general/-/address-by-thorbj-rn-jagland-to-the-parliamentary-assembly-of-the-council-of-europe).

(2) Voir [www.coe.int/fr/web/ingo/-/the-conference-of-ingos-calls-on-council-of-europe-member-states-for-more-solidarity-to-stabilise-the-current-financial-crisis](http://www.coe.int/fr/web/ingo/-/the-conference-of-ingos-calls-on-council-of-europe-member-states-for-more-solidarity-to-stabilise-the-current-financial-crisis).

(3) Cour européenne des droits de l'Homme.

nion plénière, qui leur a permis notamment de définir des positions communes. Si, en 2003, le statut consultatif des OING a été transformé en statut participatif, reconnu par le Comité des ministres, la nouveauté en 2005 a été d'instaurer la Conférence sous son nom actuel.

Ce statut participatif constitue une exception, au regard des autres organismes internationaux. La résolution (2016)3 du Comité des ministres se réfère toujours au statut participatif mais clarifie les critères de son obtention, de son refus ou son retrait, et renforce le rôle de la Conférence comme organe collectif et politique représentant la voix de la société civile au Conseil de l'Europe. Quant à la résolution (2005)47, elle permet à la Conférence de participer aux comités intergouvernementaux et organes subordonnés, au même titre que les autres institutions du Conseil de l'Europe.

Aujourd'hui le Conseil de l'Europe se trouve dans une crise budgétaire importante, menaçant plusieurs de ses secteurs d'activité. Cette crise résulte de la réduction de la contribution financière turque et la suspension, par la Fédération de Russie, d'une partie de la sienne pour 2018 (Fédération qui mène « un bras de fer » avec l'Assemblée parlementaire

du Conseil de l'Europe pour que soit rétabli le droit de vote de sa délégation, actuellement suspendu), combinées avec les effets de la croissance nominale zéro du budget... Cependant, comme le secrétaire général l'a souligné en janvier 2018, « payer la contribution n'est pas une option, cela ne doit pas être utilisé comme un outil à des fins politiques »<sup>(1)</sup>. Je soutiens entièrement cette position, le Conseil de l'Europe doit faire ce pour quoi il a été créé, même si cela ne plaît pas à certains Etats membres. La Conférence des OING a adressé une lettre aux Etats membres en les appelant à plus de solidarité<sup>(2)</sup>.

**G. A. : Quels sont, selon vous, ses points forts et ses points faibles ?**

**A. R. :** Quand on regarde les débats qui ont eu lieu dans ses instances depuis 2005, on s'aperçoit que la Conférence a adopté des textes exemplaires, réussissant ce que les autres « piliers » ont le plus de mal à faire : construire des consensus. Par exemple sur la question « Droits de l'Homme et religions ». Certes, on n'y arrive pas toujours : c'est le cas sur la GPA, où la CEDH<sup>(3)</sup> elle-même n'a pas pris de position sur le principe en lui-même ; mais notre capacité à dépasser les oppositions visibles chez les partis politiques est un point fort.

Par ailleurs, alors que la Conférence a toujours contribué aux événements organisés par les autres institutions du Conseil de l'Europe sur une multitude de sujets, désormais elle en est à organiser des événements elle-même avec les autres organes, pour l'ensemble des représentants des Etats membres et de la société civile <sup>(4)</sup>. D'une certaine façon, c'est un retournement de perspective.

Un autre point fort est le contact plus fréquent avec les associations nationales rattachées à nos OING, qu'on essaie de mobiliser. Nous faisons donc des visites dans divers pays, centrées localement sur la participation des ONG aux processus décisionnels et à la vie démocratique. Ensuite nous élaborons des rapports qui servent à des dialogues soutenus avec les ambassadeurs (et, derrière eux, les ministères des Affaires étrangères).

La Conférence est un lieu où l'on peut avoir un dialogue contradictoire, et les échanges d'avis avec le Comité des ministres sont devenus réguliers. C'est plus difficile avec l'Assemblée parlementaire, qui ne cherche pas vraiment le contact avec la Conférence, à l'exception de quelques commissions parle-

(4) Ce fut le cas en 2017, avec l'organisation d'un événement portant sur le risque du retour de la peine de mort en Europe, co-organisé avec la Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (Fiacat).

(5) Anciennement commission « Droits de l'Homme ». La Conférence des OING a adopté, le 24 janvier 2018, une résolution en faveur de la dénomination « Droits humains » dans les documents que la Conférence émet, et dans la dénomination de ses structures [NDLR : voir encadré ci-dessous].

(6) J'ai souvent l'occasion d'intervenir auprès des ambassadeurs de pays où l'on constate que les organisations sont fragilisées, notamment par des atteintes à la liberté d'association. La Conférence va donc travailler sur ce sujet.

(7) Ou, plus précisément, pour employer la terminologie actuelle, la société « culturellement diverse ».

(8) Groupe d'Etats contre la corruption, créé par le Conseil de l'Europe.

mentaires. Un point faible est notre communication, qu'il faut encore renforcer. Un autre, peut-être plus important, réside dans le fait que nous sommes tous bénévoles : notre disponibilité est insuffisante par rapport à ce que nous devrions faire, et la Division de la société civile du Conseil de l'Europe devrait être renforcée, avec des moyens supplémentaires qui lui permettraient d'embaucher plus de monde.

Nous n'avons que deux sessions par an, et l'on doit trouver des moyens pour renforcer la collaboration entre les ONG, entre les sessions (notamment au travers des groupes de travail). Nous allons aussi renforcer l'impact de nos résolutions, en s'engageant davantage dans le suivi des décisions prises. Nous recherchons aussi à avoir plus d'impact sur les politiques nationales, dans les Etats membres. Pour cela nos OING membres doivent relayer davantage d'informations au niveau national. Inversement, nous avons besoin de nous appuyer sur des remontées du terrain, par leur intermédiaire. C'est cette circulation de l'information, dans les deux sens, que nous devons améliorer.

**G. A. : Quels sont vos sujets de préoccupation ? Sur quoi travaillez-vous actuellement ?**

**A. R. :** Nos commissions thématiques (« Droits humains » <sup>(5)</sup>, « Education et culture » et « Démocratie, cohésion sociale et enjeux mondiaux ») sont les lieux de travail de fond et de l'approfondissement des sujets. Nous en avons élu les présidents et vice-présidents en juin 2017. En janvier 2018, ces commissions ont adopté leurs feuilles de route pour les trois années à venir, avec sans doute de nouveaux groupes de travail. Au sein de la commission « Droits humains », les grands sujets seront le populisme, en lien avec la commission « Démocratie », et la question des défenseurs des droits de l'Homme. Sur ce dernier point je regrette une forme d'approche binaire : on se préoccupe tantôt prioritairement des organisations, tantôt des individus, alors que les deux s'articulent. Et à ne s'occuper que des individus, on risque de passer à côté d'un sujet important, qui est le rétrécissement de l'espace civique <sup>(6)</sup>.

S'agissant de la commission « Education », nous allons travailler sur l'accès à l'éducation pour tous, sur l'éducation tout au long de la vie, mais aussi sur la culture, dans la construction de l'Europe : avec à la fois la question du patrimoine culturel et celle du dialogue interculturel <sup>(7)</sup>, sujet incontournable dans le contexte actuel des migrations.

Pour la commission « Démocratie », les deux sujets seront, d'une part, la participation aux processus décisionnels, dans la suite des lignes directrices adoptées par le Comité des ministres en 2017 sur la participation civile aux décisions politiques ; d'autre part, la lutte contre la corruption. Nous devons d'ailleurs adopter, en juin prochain, un Code de conduite pour la Conférence elle-même, à partir des recommandations du Greco <sup>(8)</sup>, qui va prendre en compte à la fois la question

## Droits humains, droits de l'Homme

La réunion de la Conférence des OING du 24 janvier 2018 a adopté, par 75 voix « pour » (sur 118 votants), une résolution pour bannir l'expression « droits de l'Homme ».

Alors que les expressions « droits de l'Homme » et « droits humains » cohabitent chez les défenseurs des droits – dont la LDH –, la Conférence a opté pour une position extrême de bannissement. La présentation de la résolution dit : « La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 14 juillet 1789 énonce des droits fondamentaux universalistes uniquement pour les personnes du genre masculin ». La Conférence invite les différentes autres institutions du Conseil

de l'Europe [...] à y prendre inspiration pour que l'expression « droits de l'Homme » soit systématiquement remplacée par celle de « droits humains » au sein du Conseil de l'Europe et ses institutions et en espérant que ses textes soient révisés en conséquence [...] ». Pour la LDH, ces changements, s'ils étaient mis en œuvre, relèveraient d'un révisionnisme historique impensable <sup>(1)</sup>. Elle a dû par ailleurs constater que tout le bureau de la Conférence avait appuyé cette résolution.

(1) H&L publiera, dans son prochain numéro, un article sur le sujet.

**Jan Robert Suesser,**  
membre du Bureau national de la LDH



de la transparence, de l'intégrité, de l'éthique, et celle des conflits d'intérêt: nous allons demander que les intérêts que l'on défend soient publics.

**G. A. :** *Les thématiques de la commission « Droits humains » semblent établir un lien entre les populismes et le rétrécissement de l'espace civique: est-ce que cela correspond à un constat que la Conférence a pu faire ?*

**A. R. :** Les définitions du populisme ne sont pas univoques, et le phénomène n'est pas nouveau. La montée du populisme aujourd'hui s'associe aux régimes autoritaires plutôt de droite, et conservateurs, et cela va de pair avec le rétrécissement de l'espace civique. Je pense par exemple à la Pologne ou à la Turquie: quand on a une polarisation de la société qui oppose les uns aux autres, on voit bien que les organisations qui ne suivent pas l'orientation politique du gouvernement ou du parti majoritaire sont exclues du processus démocratique, du processus de consultation, et sont souvent sanctionnées: c'est notamment le cas en Hongrie, avec une loi sur les financements étrangers des organisations (nous

**Visite d'une délégation de la Conférence des OING à Tallinn (Estonie) qui s'est déroulée du 25 au 26 septembre 2017 (Anna Rurka y prend la parole, sur la photo). A l'ordre du jour, les mécanismes nationaux et locaux permettant aux ONG de participer aux processus décisionnels dans différents secteurs.**

avons été les premiers à élaborer un avis juridique, au sein du Conseil).

Le rétrécissement de l'espace civique a plusieurs facteurs: le développement de l'autoritarisme mais aussi certains types de réglementations comme en Grande-Bretagne, assimilant à du lobbying les actions de plaidoyer des organisations d'utilité publique, et également un encadrement de l'activité politique servant de prétexte pour empêcher l'intervention des ONG dans les affaires publiques, comme l'ont montré plusieurs tentatives de modifications législatives en Moldavie. Et il y a bien sûr les lois de lutte contre le terrorisme, dont l'orientation sécuritaire contribue à limiter les droits civiques.

**G. A. :** *Aujourd'hui on constate des évolutions dans l'engagement, avec un souhait de plus d'horizontalité et l'utilisation de plus en plus importante d'Internet. Est-ce que cela impacte la Conférence et ses organisations ?*

**A. R. :** Nous nous sommes rendu compte que certaines ONG, souvent celles qui ont du poids dans l'espace public, sont moins enclines à investir les structures

institutionnelles représentant l'intérêt général. Mais elles contribuent aux travaux de fond. Cela oppose quelque part l'approche institutionnelle et l'approche thématique. L'investissement des OING dans le fonctionnement de la Conférence en est aussi impacté. L'existence d'une Conférence des OING se justifie parce qu'elle a un rôle politique, structurant et facilitateur. On a besoin d'un support institutionnel pour que les propositions thématiques des OING puissent être prises en compte. Il y a donc un équilibre à trouver entre les approches thématiques et institutionnelles.

De même, quand nous nous rendons sur le terrain, nous constatons une dissolution des « supports » permanents au profit de groupes, temporaires, orientés sur des objectifs précis, tout aussi temporaires. De cette façon, tout se dilue et devient un peu fluctuant. Certes, il est important que des consultations aient lieu, mais pour que celles-ci soient efficaces, il faut qu'il y ait des organisations qui « travaillent » les sujets: on a besoin de ressources, d'une expérience, de la mémoire collective, et donc d'organisations instituées. ●