

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11441

24 octobre 2007

La coopération entre l'Assemblée et la Conférence des OING

Rapport

Commission des questions politiques

Rapporteur : M. Aleksandër BIBERAJ, Albanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Ces dernières années, les organisations internationales non gouvernementales (OING), ont pris de l'importance du fait de leur visibilité croissante de par le monde. Des réseaux d'OING se sont ainsi constitués entre et dans les pays, visant à promouvoir un processus étendu et plus transnational de défense d'intérêts publics liés aux problèmes mondiaux.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle de pionnier en œuvrant constamment à développer la représentation de la société civile en tant qu'expression du pluralisme démocratique d'une Europe proche de ses citoyens. Les OING en sont venues à jouer un rôle à ce point important au sein du Conseil de l'Europe qu'elles sont désormais reconnues comme étant l'un des quatre principaux piliers du Conseil, aux côtés du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Par conséquent, elles ont un important rôle à jouer dans les activités du Conseil de l'Europe, de même que dans son action de développement de la démocratie.

Bien que les OING interviennent fréquemment dans les mêmes domaines que les élus, leur capacité à peser sur le changement politique est limitée, leur légitimité et leur représentativité étant mises en cause par des politiciens pour qui certaines de leurs interventions font concurrence à la représentation parlementaire.

De l'avis général, la participation de la société civile ne remplace pas les institutions démocratiques, mais elle contribue à la vitalité de la démocratie dans la mesure où les OING renforcent la sensibilité sur les questions d'intérêt collectif.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle le soutien qu'elle apporte de longue date aux organisations de la société civile en tant qu'acteurs majeurs dans le nouvel environnement international. Ces organisations de la société civile, et plus particulièrement les organisations internationales non gouvernementales (OING), jouent un rôle de plus en plus important dans la définition des politiques et les processus décisionnels au sein des démocraties pluralistes.
2. Depuis 1949, l'Assemblée coopère étroitement avec des ONG qui œuvrent à promouvoir l'intégration européenne, à défendre et à développer les droits de l'homme et les libertés fondamentales, à promouvoir et à assister la transition démocratique et la bonne gouvernance ainsi que celles dont les activités concernent d'autres domaines d'action de l'Assemblée.
3. L'Assemblée note avec satisfaction que, dans plusieurs cas, la coopération avec des OING a apporté indéniablement une valeur supplémentaire aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.
4. L'Assemblée a toujours veillé à établir des principes équitables et des règles efficaces pour régir les relations avec les OING ; elle a été pour beaucoup dans l'octroi et la mise en œuvre d'un nouveau statut participatif des OING auprès du Conseil de l'Europe.
5. L'Assemblée se félicite du fait que le Troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 17 mai 2005) ait décidé, dans son plan d'action, « *d'intensifier la participation des ONG aux activités du Conseil de l'Europe, en tant qu'élément essentiel de la contribution de la société civile à la transparence et à la responsabilité d'un gouvernement démocratique* ».
6. L'Assemblée est fière du rôle de pionnier joué par le Conseil de l'Europe pour le développement constant de la représentation de la société civile par le biais d'un « Quadrilogue », en tant qu'expression du pluralisme démocratique d'une Europe proche de sa population.
7. L'Assemblée se félicite du soutien actif apporté par la Conférence des OING au renforcement des OING et de la société civile dans les États membres du Conseil de l'Europe pour promouvoir les valeurs et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.
8. L'Assemblée reconnaît et souligne le rôle joué par les OING en tant que partenaires essentiels dans la sensibilisation de l'opinion et de leur contribution à la signature, à la ratification et à la mise en œuvre de certaines Conventions du Conseil de l'Europe ainsi que dans le développement de nouveaux instruments de mise aux normes.
9. L'Assemblée constate avec satisfaction que le programme de travail de la Conférence des OING contient plusieurs grands thèmes étroitement liés aux priorités de l'Assemblée. Sur cette base, elle est convaincue que des mesures supplémentaires doivent être prises afin de renforcer une coopération visant une participation des citoyens plus développée et un dialogue avec la société civile.
10. L'Assemblée a l'intention de renforcer sa coopération avec les OING représentatives et proactives et tout particulièrement avec la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.
11. En conséquence, l'Assemblée :
 - 11.1. invite le Bureau de l'Assemblée :
 - 11.1.1. à envisager la création d'une plateforme avec des OING pour le partage d'informations, d'expériences et de compétences pour le développement de certains thèmes, de lignes d'action et d'une coopération visant à favoriser le dialogue entre parlementaires et OING ;
 - 11.1.2. à envisager la tenue d'un échange de vues annuel avec le Président de la Conférence des OING et les présidents des différents groupes thématiques de la Conférence ;
 - 11.1.3. à envisager la possibilité d'inviter le Président de la Conférence des OING à s'adresser à l'Assemblée ou à la Commission permanente dans le cadre de débats appropriés ;
 - 11.2. encourage ses commissions à organiser, dans le cadre de la plateforme susmentionnée, des auditions pluridisciplinaires réunissant des parlementaires et des OING sur des sujets d'actualité de leurs programmes de travail ;

11.3. a décidé d'explorer de manière plus approfondie les possibilités de coopération avec des OING spécialisées lors des missions d'observation des élections, afin de promouvoir un échange et une coordination d'informations accrus ;

11.4. souligne la nécessité d'améliorer la circulation de l'information entre la Conférence des OING et l'Assemblée et invite le Bureau à arrêter des lignes directrices à cette fin.

12. L'Assemblée invite la Conférence des OING à établir, avec le soutien de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un code de bonnes pratiques pour la participation civile y inclus l'obligation de rendre compte en interne, de façon démocratique.

13. L'Assemblée invite le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe à accroître sa coopération avec la Conférence des OING.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2007) relatif à la coopération entre l'Assemblée et la Conférence des OING.
2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres :
 - 2.1. à encourager les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n°124), ouverte à la signature en 1986 ;
 - 2.2. à adopter le projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ;
 - 2.3. à promouvoir l'harmonisation des « *Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe* », approuvés en juillet 2002 par un groupe d'experts du Conseil de l'Europe et qui constituent un complément essentiel à la Convention n° 124, et à envisager de faire de ce texte un instrument juridique du Conseil de l'Europe.
3. L'Assemblée invite les États membres exerçant la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à encourager la participation active des principales ONG nationales aux réunions de la Commission permanente qui se déroulent dans leur pays.

C. Exposé des motifs, par M. Biberaj, rapporteur

I. Introduction

1. L'ensemble que constituent désormais les « organisations de la société civile » (OSC) correspond à une réalité importante de la nouvelle donne internationale. Ces dernières années, les OSC et, plus précisément, les organisations internationales non gouvernementales (OING), ont pris de l'importance du fait de leur visibilité et de leur diversification croissantes de par le monde. La présence de ces organisations se développe au fur et à mesure que les États voient leur autorité s'atténuer en raison de la mondialisation et d'entreprises transnationales toujours plus puissantes. Des réseaux d'OSC se sont ainsi constitués entre et dans les pays, visant à promouvoir un processus étendu et plus transnational de défense d'intérêts publics liés aux problèmes mondiaux. En outre, un public de plus en plus nombreux est appelé à participer à la définition de politiques et de processus qui le concernent directement ; parallèlement, l'exigence croissante de transparence confère davantage d'importance à l'action des OSC.

2. Le Conseil de l'Europe est la seule organisation internationale à avoir octroyé un **statut participatif** à des OING, dont bénéficient quelque 400 organisations qui avaient auparavant un statut consultatif¹. Par décision du Comité des Ministres², et après consultation entre l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence plénière des OING, ce nouveau statut est entré en vigueur en novembre 2003.

3. Depuis cette date, les OING ont participé à certaines des auditions, conférences et réunions de commissions de l'APCE. Toutefois, la démocratisation de la politique suppose davantage qu'une simple participation à des réunions. Elle nécessite, d'une part, que les OING mènent une véritable politique de lobbying afin de faire valoir leurs intérêts. D'autre part, même si les OING incarnent effectivement une sorte de « conscience publique », dans la pratique, elles ne bénéficient pas actuellement du soutien dont elles auraient besoin. L'appui des autorités politiques et gouvernementales devient, dans ces conditions, un facteur essentiel à leur participation et à leur influence.

4. La coopération entre la démocratie parlementaire et les organisations de la société civile doit être envisagée sous l'angle de la complémentarité. Dans quelle mesure cette coopération entre l'APCE et les OING remet-elle en question les modalités actuelles du processus d'élaboration des politiques ? Par ailleurs, dans quelle mesure cette même coopération donne-t-elle aux OING la possibilité de peser sur le programme d'action de l'APCE ou de le définir ? Dans quelle mesure enfin, les OING contribuent-elles à la diffusion et à la mise en œuvre des valeurs du Conseil de l'Europe ?

II. La participation des citoyens à la démocratie parlementaire

i Souveraineté parlementaire ou participation citoyenne ?

5. Les organisations de la société civile, et plus particulièrement celles dont l'action est tournée vers les problèmes qui préoccupent le plus les citoyens, ont une importance croissante dans le processus d'élaboration des politiques. Les gouvernements et les parlements peuvent jouer un rôle non négligeable en créant les conditions permettant d'engager et d'encourager la participation.

6. Le Conseil de l'Europe s'est toujours préoccupé d'encourager la participation de la société civile, en ce sens que ses activités ont consisté à rechercher les occasions de stimuler la participation politique. Le Conseil de l'Europe s'est efforcé d'associer plus directement l'organisation de la société civile à ses activités, notamment en donnant un statut juridique aux OING,³ puis en définissant un statut participatif⁴ et de partenariat⁵ pour un éventail d'OING. Ces OING en sont venues à jouer un rôle à ce point important au sein du Conseil de l'Europe qu'elles sont désormais reconnues comme étant l'un des quatre principaux piliers du Conseil, aux côtés du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Par conséquent, ces OSC ont un important rôle à jouer dans les activités du Conseil de l'Europe, de même que dans son action de développement de la démocratie.

¹ Statut introduit en 1952.

² Résolution Res(2003)8 du Comité des Ministres relative au Statut participatif des organisations internationales non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe.

³ Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, STE 124 (1986).

⁴ Vid. supra 2.

⁵ Résolution Res(2003)9 du Comité des Ministres relative au Statut de partenariat entre le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales nationales.

7. Au-delà de la participation des citoyens à la vie politique par le biais des élections, leur participation à la vie démocratique s'est également renforcée ces dernières années. A cet égard, le Conseil de l'Europe a contribué au processus en adoptant un certain nombre d'instruments qui cherchent à promouvoir cette participation directe des citoyens grâce à des résolutions de l'Assemblée visant, par exemple, à aider les États membres à multiplier les occasions de participation par le biais de consultations et d'initiatives de dialogue.⁶

8. Le problème auquel les OSC actives sont confrontées actuellement est celui de l'équilibre entre un modèle de démocratie directe *par opposition* à un modèle de démocratie représentative. La solution à ce dilemme suppose que l'on trouve un équilibre entre la participation des citoyens, d'une part, et l'exercice de la démocratie parlementaire, d'autre part.

9. Le Conseil de l'Europe préconise l'organisation structurée de la démocratie consistant en une séparation des pouvoirs. C'est au niveau des parlements nationaux que doit effectivement se situer le pouvoir souverain, ces parlements étant au centre du débat et de la délibération politiques. Toutefois, il convient de développer davantage leur relation avec d'autres moyens d'associer les citoyens au processus d'élaboration des politiques, au-delà du seul pouvoir de voter lors des périodes électorales.

10. À cet égard, le Conseil de l'Europe s'efforce de rechercher de nouveaux moyens d'associer les citoyens à certains domaines particuliers de l'action publique. C'est ainsi que le Comité des Ministres a voulu encourager la participation des citoyens au processus de décision politique relatif aux soins de santé⁷. D'autres instruments ont favorisé l'adoption de mesures spéciales visant à renforcer la participation des seniors et des jeunes⁸. Ces différentes initiatives cherchent, non seulement à favoriser de nouveaux modes de participation à la vie politique, mais aussi à renforcer l'efficacité politique de certaines catégories de la population, traditionnellement exclues de la politique conventionnelle ou incapables de faire entendre leur voix dans certains domaines précis de l'action des pouvoirs publics. Ainsi, ces initiatives visent à accroître le pouvoir politique de certains groupes donnés. D'une certaine façon, du fait de ces initiatives, il convient de redéfinir l'expression de la démocratie participative et de la participation des citoyens.

11. De l'avis général, la participation de la société civile ne remplace pas les institutions démocratiques, mais elle contribue au climat général, à la culture politique démocratique et à la vitalité de la démocratie dans la mesure où les OING renforcent la sensibilité sur les questions d'intérêt collectif.

ii. Les OING en tant que facteurs d'évolution : une menace ?

12. Le Conseil de l'Europe a été institué pour défendre les Droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit. Le droit des citoyens à former des associations en vue de poursuivre un objectif commun constitue une liberté fondamentale dans une démocratie. Le fait d'appartenir à une association donne au citoyen l'occasion de participer activement par des voies nouvelles, autres que les partis politiques. Il est de plus en plus couramment admis que les OING représentent une composante importante de la société civile et qu'elles apportent une contribution au système de gouvernement démocratique. Gouvernements et organisations internationales associent les OING aux processus d'élaboration des politiques et de décision.

13. Certaines OING ont la capacité de toucher les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société et de donner voix au chapitre à celles qui ne sont pas suffisamment entendues par d'autres moyens. Les OING peuvent contribuer au processus européen d'élaboration des politiques en donnant l'avis d'experts sur certaines questions. Elles peuvent, en particulier, transmettre des informations sur les suites et les retombées de certaines politiques.

14. Les OING interviennent fréquemment dans les mêmes domaines que les élus et, souvent, avec grand succès. Toutefois, la capacité des OING à peser sur le changement politique est limitée, leur légitimité et leur représentativité étant mises en cause par des politiciens pour qui certaines de leurs interventions font concurrence à la représentation parlementaire. Dans ces conditions, les OING sont-elles en mesure de peser sur les politiques ? C'est ici que se situe la différence entre le processus politique et la consultation de la société civile. La société civile peut effectivement peser sur le processus, et elle le fait, mais uniquement si elle parvient à convaincre les partis politiques eux-mêmes grâce aux arguments qu'elle fait valoir. En d'autres termes, la société civile, ou les OING elles-mêmes, n'ont pas de rôle direct dans le processus politique ; elles exercent plutôt une fonction d'intermédiaire faisant circuler l'information entre les citoyens et les autorités.

⁶ Résolution 980 (1992) de l'Assemblée relative la participation des citoyens à la politique ; Résolution 1121 (1997) de l'Assemblée relative aux instruments de la participation des citoyens à la démocratie représentative.

⁷ Recommandation n° R (2000) 5 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement de structures permettant la participation des citoyens et des patients au processus décisionnel touchant les soins de santé.

⁸ Recommandation 1428 (1999) de l'Assemblée sur l'avenir des seniors : protection, participation.

15. Plutôt que d'être perçues comme une menace, les OING doivent être considérées comme un instrument de dialogue social complémentaire au dialogue politique. Les organisations de la société civile oeuvrent à l'instauration de ce dialogue, mais elles ne peuvent réussir qu'avec le soutien des institutions de l'État, qui éprouvent parfois des difficultés à s'adapter au changement. Un dialogue social structuré garantirait à l'évidence à la société civile un rôle dans le cadre d'un système de démocratie participative et contribuerait à fortifier le système politique.

III. La synergie démocratique entre la Conférence des OING et l'APCE

i. La Conférence des OING

16. Au cours des 50 dernières années, le rôle et la place des OING au sein du paysage politique ont considérablement évolué. La représentation de la société civile est passée d'une action au niveau strictement local et national à une véritable fonction d'influence dans le processus décisionnel sur la scène internationale.

17. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle de pionnier en oeuvrant constamment à développer la représentation de la société civile par le biais d'un Quadrilogue,⁹ expression du pluralisme démocratique d'une Europe proche de ses citoyens. Lors du Sommet de Varsovie¹⁰, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont décidé « *d'intensifier la participation des ONG aux activités du Conseil de l'Europe, en tant qu'élément essentiel de la contribution de la société civile à la transparence et à la responsabilité d'un gouvernement démocratique* »¹¹. Les OING ont créé leur propre Commission de liaison et 10 regroupements thématiques et, depuis janvier 2005, elles sont représentées au Conseil de l'Europe par la Conférence des OING. Au fil des années, les OING bénéficiant du statut participatif et les structures apparentées ont activement participé à l'action intergouvernementale et aux auditions parlementaires. Cette participation active a été prévue et inscrite dans une Résolution du Comité des Ministres¹² qui permet à la Conférence des OING de prendre part aux réunions de commissions gouvernementales et d'organes subordonnés en qualité de « participant », bénéficiant du même statut que les représentants de l'Assemblée et du Congrès et que le Commissaire aux Droits de l'Homme.

18. Depuis qu'elles bénéficient du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, les OING ont vu progressivement augmenter leur participation aux activités intergouvernementales et parlementaires. Dans certains domaines d'action du Conseil de l'Europe, comme les affaires sociales, l'éducation, la jeunesse, l'immigration, l'égalité entre hommes et femmes, etc., leur participation est tout à fait considérable. Il s'agit là de domaines dans lesquels les OING sont aujourd'hui de plus en plus reconnues et prédominantes. Le Conseil de l'Europe est conscient du fait que les décideurs tiennent compte des OING en les associant aux processus d'élaboration des politiques et de décision. Mais peut-on en dire autant de l'APCE?

19. Le Règlement de l'Assemblée¹³ précise que « chaque commission **peut développer** des relations avec les organisations non gouvernementales ayant des activités dans les domaines qui relèvent du mandat de la commission. » Cette disposition est complétée par l'Annexe A de la Résolution 1425 (2005)¹⁴, qui indique que « les commissions **sont responsables du développement des relations de travail**, avec les organisations européennes et internationales non gouvernementales oeuvrant dans des domaines qui relèvent du mandat spécifique de ces commissions (...). »

20. Ces citations témoignent bien de la volonté de l'APCE de coopérer avec les ONG, mais qu'aucune référence explicite n'est faite à la Conférence des OING, aux regroupements thématiques au sein de la Conférence des OING ou aux ONG bénéficiant d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe.

21. A ce égard et en vue de renforcer la cohérence de l'ensemble du dispositif au sein du Conseil de l'Europe, il serait plus judicieux que le Règlement de l'Assemblée soit davantage explicite et prévoit la possibilité pour les commissions de nouer des relations de travail privilégiées avec les OING ayant un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec la Conférence des OING.

⁹ Dialogue et coopération quadripartite entre les OING, le Comité des Ministres et ses organes subordonnés, l'APCE et le Congrès.

¹⁰ 15-16 mai 2005.

¹¹ CM (2005)80 final.

¹² Résolution Res(2005)47 du CM concernant les comités et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

¹³ Art. 44.5 du Règlement de l'Assemblée.

¹⁴ Résolution 1425 (2005) de l'Assemblée, Révision des mandats des commissions de l'Assemblée.

iii Collaboration actuelle de l'APCE avec les OING

22. Bien que la quasi-totalité des commissions de l'Assemblée se soient dotées d'une politique ouverte de coopération constructive avec les OING sur des questions d'intérêt commun, il convient de noter que, sur les 393 OING ayant un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, quelques-unes seulement sont véritablement actives s'agissant des travaux de l'APCE. Il convient, par conséquent, de réfléchir attentivement à la question de savoir s'il est véritablement nécessaire d'avoir autant d'OING si leur participation se résume à une simple « présence physique » dans le cadre de quelques activités. En fait, certaines commissions de l'Assemblée coopèrent avec des ONG n'ayant pas un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, car leur contribution et leur apport à l'action de la commission en question s'avèrent beaucoup plus aisés, dynamiques et enrichissants. Cette réalité appelle une étude plus poussée de la mesure dans laquelle les OING ayant statut participatif contribuent effectivement à l'œuvre de l'APCE.

23. La liste des OING ayant statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et entretenant des contacts réguliers avec les commissions de l'Assemblée figure à l'Annexe I du présent document.

24. Au-delà du fait que certaines commissions pourraient continuer de développer leurs relations avec des ONG nationales ou locales et vu que ces relations sont nécessaires à l'aspect spécifique dont traite la commission, on pourrait envisager de créer un statut spécifique pour les ONG auprès de l'Assemblée parlementaire, fondé sur des critères adaptés, afin de renforcer le contact direct et la coopération avec ces entités¹⁵.

25. Il convient toutefois de rappeler que la Résolution du Comité des Ministres¹⁶ indique que le Conseil de l'Europe peut établir des relations de travail, en concluant des accords de partenariat, avec des ONG nationales qui remplissent certaines conditions ; elles doivent notamment :

- être représentatives dans leur(s) domaine(s) de compétence ;
- être en mesure, grâce à leur action, de soutenir l'objectif d'une plus grande unité, mentionné à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe ;
- être capables de faire connaître l'action du Conseil de l'Europe dans leur pays.

26. Cela étant, dans le cas susmentionné, le rôle de la Conférence des OING pourrait être renforcé en promouvant le statut de partenariat avec le Conseil de l'Europe auprès de toutes les ONG nationales avec lesquelles l'Assemblée travaille, pour autant qu'elles soutiennent et partagent les objectifs de l'APCE.

27. Il est important de souligner que les parlementaires jouent un rôle actif pour la défense des valeurs et principes du Conseil de l'Europe. Ils ont recherché le soutien de la société civile pour atteindre cet objectif. À titre d'exemple, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a lancé le projet « *Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes* », qui est le volet parlementaire de la campagne du Conseil de l'Europe contre la violence à l'encontre des femmes et notamment contre la violence domestique (2006-2008)¹⁷. L'objectif de cette campagne est de dénoncer la violence domestique, qui constitue une atteinte à la dignité humaine et aux droits de l'homme. Elle appelle les gouvernements, les parlements, les collectivités locales et régionales et la société civile à agir. La Commission de l'APCE sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a travaillé dès le début avec des réseaux d'OING actives dans le domaine de la violence domestique contre les femmes afin de recueillir leurs commentaires pour la préparation et la mise en œuvre de la dimension parlementaire de cette campagne et de les encourager à travailler avec les parlementaires au niveau national. L'Assemblée a également proposé à Mme Hilary Fisher, directrice de campagne d'une grande OING du secteur des droits de l'homme, de faire partie de la Task Force du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (EG-TFV), en raison de son expérience dans la conduite de campagne de sensibilisation de l'opinion publique. L'Assemblée encourage également les parlementaires à travailler en étroite collaboration avec les ONG nationales et internationales lors des travaux de leurs parlements nationaux relatifs à la violence domestique¹⁸.

28. Un autre exemple manifeste de la coopération actuelle entre l'APCE et les OING est le fait que certaines OING sont conviées aux sessions de l'APCE¹⁹. Dans la mesure où les parlements nationaux font

¹⁵ Exposé des Motifs de M. Elo Doc.9909 du 15/09/2003 : Relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales.

¹⁶ Voir supra 5.

¹⁷ www.coe.int/stopviolence

¹⁸ Manuel à l'usage des parlementaires « Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes », Secrétariat de la Commission sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, APCE, 2006.

¹⁹ Mme Irene Khan (Secrétaire générale d'Amnistie International) et M. Kennet Roth (Directeur exécutif de Human Rights Watch) ont été invités à s'adresser à l'Assemblée lors de sa deuxième partie de session, le 18 avril 2007. Ces deux OING bénéficient du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe.

appel à des ONG nationales et locales lors des débats parlementaires sur de nouvelles lois et dispositions, il serait également judicieux que l'APCE tire pleinement parti de l'expertise et de l'expérience des ONG en matière de politiques européennes.

29. Il arrive que les besoins de catégories sous-représentées ou victimes de discrimination ne soient pas toujours pris en compte ; pour éviter cette situation, les ONG participent activement à l'élaboration des normes qui les intéressent. Face au risque à d'éventuels abus de pouvoir de la part des gouvernements, les ONG jouent le rôle de « gendarmes » de l'État, qui ont pour mission de tenter de modifier ou d'améliorer certaines politiques. Toutefois, le rôle des ONG consiste non seulement à permettre aux citoyens ou aux minorités de se faire entendre, mais aussi à fournir des solutions par des actions et des contributions concrètes aux problèmes auxquels sont confrontés les citoyens.

30. Il faut souligner qu'à la suite de l'initiative du Président de l'Assemblée parlementaire, M. René van der Linden, l'Assemblée a décidé d'instituer un prix annuel distinguant une « action remarquable de la société civile pour la défense des droits de l'homme », décernée par des personnalités indépendantes reconnues au niveau international pour leurs compétences en la matière.²⁰

31. C'est ainsi que les citoyens ont normalement la possibilité de se faire entendre à l'occasion des auditions, généralement plébiscitées par les ONG, mais qui sont néanmoins considérées comme une forme insuffisante d'interaction avec l'APCE. L'Assemblée s'interroge sur l'incidence de ces auditions et estime qu'elles sont même inutiles si les ONG n'y prennent pas une part active.

iii. Renforcer le rôle de la Conférence des ONG.

32. Les ONG ont un rôle essentiel à jouer dans le renforcement d'une société démocratique et ouverte dans tous les États membres. En outre, elles contribuent à la mise en œuvre du programme de travail du Conseil de l'Europe. Celui-ci a mis au point un grand nombre d'activités de coopération et d'assistance visant à promouvoir la mise en œuvre de ses normes et standards dans les États membres. Un nombre considérable de ces activités sont menées avec des partenaires de la société civile des pays concernés ainsi que, dans certains cas, avec la participation de la Conférence des ONG.

33. Voici quelques exemples du rôle positif que peut jouer la Conférence des ONG :

- a) Recommandation de la Conférence des ONG sur la législation russe relative aux ONG et son application²¹ : le 6 octobre 2006 à Strasbourg, la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe a convoqué une réunion sur la législation relative aux ONG et son application dans la Fédération de Russie. Elle a débouché sur l'adoption de recommandations appelant à soutenir les ONG en Fédération de Russie.
- b) Contribution des ONG à la mise en œuvre des activités du Plan d'assistance au Bélarus : voir notamment la résolution²² adoptée par la Conférence des ONG pour soutenir la société civile et le processus démocratique au Bélarus ;

IV. Perspectives en vue d'une coopération renforcée

i. La coopération actuelle

34. À ce jour, il existe un certain nombre de possibilités offertes aux ONG par l'Assemblée²³:

- elles peuvent adresser des notes au Secrétaire Général qui sont soumises aux commissions de l'APCE ;
- elles peuvent être invitées à fournir un avis spécialisé sur les politiques, les programmes et les actions du Conseil de l'Europe ;
- elles reçoivent l'ordre du jour et les documents publics de l'APCE afin de faciliter leur participation aux séances publiques de l'APCE ;

²⁰ Communiqué de Presse de l'APCE du 18.04.07, « L'APCE appelle à la « tolérance zéro » à l'égard des violations des droits de l'homme en Europe », Réf : 242f07.

²¹ Recommandation de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe sur la législation russe relative aux ONG et sa mise en œuvre, adoptée le 6 octobre 2006.

²² Résolution de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe sur la situation de la société civile au Bélarus, adoptée le 30 janvier 2007.

²³ voir supra 2.

- elles sont invitées à participer à des séminaires, des conférences et des colloques afférents à leur action.

ii. Les modalités d'une coopération future

35. Les relations de travail entre l'APCE et les ONG pourraient être intensifiées. Il ne suffit pas en effet d'organiser conjointement des conférences avec les commissions de l'Assemblée. Le rôle des OING en leur qualité de quatrième pilier de l'action du Conseil doit être renforcé et reconnu au niveau politique afin que la Conférence des OING puisse remplir la mission dont elle a été investie. Par conséquent, je propose d'envisager les méthodes suivantes en vue d'améliorer la coopération dans l'avenir :

a. Bilan, effectué par le Bureau de l'APCE, de la situation actuelle des relations avec la Conférence des OING et les OING en général

36. Si l'on veut pouvoir envisager un dialogue fructueux en vue d'une coopération future et commune avec le 4^e pilier du Conseil de l'Europe, il pourrait être utile de prévoir un échange de vues annuel avec le Bureau et de développer les relations avec la Conférence des OING et les OING en général. La Présidence de la Conférence des OING pourrait être invitée à une réunion du Bureau. En outre, cette réunion offrirait l'occasion d'évoquer les priorités des deux parties en présence pour l'année suivante, afin de préciser la manière dont on pourrait convenir d'actions communes.

37. Des propositions de coopération communes contribueront à préciser le rôle de l'APCE en tant que partenaire privilégié de la société civile.

38. Ce bilan annuel pourrait avoir lieu durant les sessions de l'APCE afin de réduire les coûts.

b. Les auditions de la société civile

39. Ces auditions, dont certaines pourraient être pluridisciplinaires, pourraient être organisées par des commissions de l'Assemblée ou par des commissions ad hoc nommées par le Bureau de l'Assemblée. Elles pourraient traiter d'un thème intéressant une ou plusieurs commissions de l'Assemblée ou le Bureau (ou soulevé par eux).

40. En fonction de la nature de l'audition envisagée, son organisation pourrait être confiée à une commission plénière de l'Assemblée (ou à une commission permanente ou ad hoc nommée par lui) ou, en cas de thèmes pluridisciplinaires, à une sous-commission conjointe ad hoc des commissions de l'Assemblée concernées. De plus, le Bureau de l'Assemblée devrait également avoir la possibilité de créer une commission ad hoc du Bureau pour traiter d'un thème pluridisciplinaire.

41. Ces auditions, auxquelles assisteraient à la fois parlementaires et ONG concernés par le sujet en question, viseraient à sensibiliser les parlementaires à certaines questions spécifiques. Dans ce cas particulier, les ONG joueraient, auprès des parlementaires, le rôle de « centres d'excellence et de connaissances », dans la mesure où leur action se déroule davantage sur le terrain.

42. L'organisation de ces auditions incomberait au Regroupement correspondant de la Conférence des OING durant les sessions de l'APCE. Il conviendrait d'élaborer des lignes directrices complémentaires sur la manière dont ces auditions doivent être conduites.

c. Plate-forme entre parlementaires et OING

43. En dehors des structures actuelles de l'APCE, une plate-forme spécifique pourrait être prévue afin de promouvoir le dialogue parlementaire avec les OING. L'APCE, en tant que partenaire privilégié de la société civile, pourrait recourir à ces plates-formes pour échanger des informations et des expériences sur l'évolution de certains thèmes, politiques et domaines de coopération. Par ailleurs, les OING feraient part à l'Assemblée de leurs connaissances et de leurs compétences sur certains sujets en utilisant leurs outils, leurs programmes et leur savoir-faire.

d. Renforcer le rôle des OING aux réunions de la Commission permanente

44. Tous les six mois, la Commission permanente tient une réunion dans le pays exerçant la Présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Parallèlement à cette réunion, il pourrait être envisagé que les OING soient invitées et accueillies par le Président de l'APCE et par le pays hôte. Il pourrait être utile de souligner le rôle de la Conférence des OING dans le renforcement de la société civile dans tous les États membres, voire de contribuer à la visibilité des réunions de la Commission permanente à l'étranger.

45. Ces invitations pourraient également être adressées aux ONG nationales jouant un rôle important dans ce pays, ce qui pourrait constituer une valeur ajoutée.

e. Intervention du Président des OING devant la Session plénière ou la Commission permanente :

46. Dans le cadre d'un rapport auquel les ONG ont apporté une contribution importante de par leur expérience, leurs conclusions, etc., il est mentionné qu'il serait souhaitable que le Bureau de l'Assemblée invite le Président des OING à s'adresser à l'APCE ou à la Commission permanente.

f. Coopération avec les OING aux missions d'observation des élections

47. Les OING jouent un rôle essentiel lors des visites préparatoires qui ont lieu avant les élections prévues dans un pays. Les OING contribuent à ces missions en dressant un « tableau » complet de la situation du pays dans les domaines suivants : cadre juridique, situation des médias et des minorités, contexte politique, etc. La contribution des OING spécialisées dans les missions d'observation des élections constitue alors une valeur ajoutée pour l'APCE lors de ces missions.

48. Même si les parlementaires ont une solide connaissance de la manière dont doit se dérouler une élection, ils ne sont pas en mesure d'assurer l'ensemble du processus électoral et une présence à long terme sur place. C'est à ce stade que la société civile entre en jeu. Par conséquent, l'observation des élections devient un exercice de coopération faisant intervenir tous les acteurs, dans une relation de soutien mutuel. Certaines de ces OING spécialisées dans les missions d'observation des élections sont des partenaires privilégiés, dans la mesure où elles disposent de bureaux nationaux dans les pays concernés, ainsi que d'un réseau national, qui leur apporte des informations utiles et les connaissances nécessaires à la tenue de ces missions d'observation. La contribution de ces OING spécialisées peut être intéressante pour les missions d'observation des élections de l'APCE. Il pourrait facilement s'instaurer une relation de complémentarité entre l'observation politique et l'observation technique.

49. Cette coopération entre les délégations de l'APCE et les OING spécialisées dans les missions d'observation des élections devrait être intensifiée et renforcée au cas par cas grâce à un échange et à une coordination des informations.

g. Renforcement des décisions relatives à un statut participatif amélioré des OING

50. Afin de mettre en œuvre la Résolution (2003) 8 du Conseil des Ministres et la Résolution 1425 (2005) de l'APCE de manière plus efficace, il faudrait apporter un certain nombre d'ajustements aux textes définissant les mandats des commissions de l'Assemblée et des comités d'experts du Comité des Ministres. Cette initiative aura également pour effet de faire en sorte que la correspondance et les invitations soient échangées de manière systématique et régulière, de sorte que les ONG aient le sentiment qu'elles font partie d'une manière générale des activités du Conseil de l'Europe. De plus, des modifications au Règlement pourraient être envisagées si besoin. Il va sans dire que cette politique de transparence en matière d'information devra être mutuelle et réciproque.

h. Cadre de bonnes pratiques et Lignes directrices relatives à la participation des OING au développement du dialogue politique à l'APCE

51. Adoption d'un cadre de principes et de bonnes pratiques afférent à la consultation et à la participation des OING au dialogue politique. L'objectif consistera à associer les OING à la formulation des actions et des priorités de l'APCE. Les Lignes directrices aideront les OING à mieux comprendre la manière dont elles peuvent participer aux travaux de l'APCE.

i. Envisager la possibilité de créer un statut spécifique pour les ONG auprès de l'Assemblée, fondé sur des critères appropriés, afin de renforcer les contacts directs et la coopération

52. Les différentes modalités envisagées ci-dessus pour améliorer la coopération entre l'APCE et la Conférence des OING ne doivent pas exclure la possibilité de recourir à des mesures supplémentaires. Il convient de rappeler que « l'Assemblée devrait se pencher sur ses relations avec les ONG et envisager l'éventualité de mettre en place à l'avenir pour les ONG un statut spécifique auprès de l'Assemblée parlementaire, fondé sur des critères appropriés, afin de renforcer les contacts directs avec les principales ONG avec lesquelles elle coopère ou souhaite coopérer.²⁴ »

²⁴ voir supra 15.

Annexe :
OING²⁵ ayant des contacts réguliers avec des commissions de l'Assemblée

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

- Association pour la Prévention de la Torture (APT) *
- Amnesty International*
- Human Rights Watch*
- Commission internationale de Juristes (CIJ)*
- Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (et ses comités nationaux) *
- MEMORIAL (Fédération de Russie) *
- Conseil Quaker pour les Affaires européennes (QCEA) *

Commission des questions économiques et du développement

- Confédération européenne des Syndicats (CES) *
- Forum européen de l'Energie
- Centre européen du développement régional
- Attac (Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens)

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

- Conseil Senlis
- Age Concern
- Fondation Mederic Alzheimer
- ATD Quart Monde *
- Plate-forme européenne des personnes âgées
- Confédération européenne des Syndicats (CES) *
- Croix Rouge
- Réseau social européen
- Regroupement d'OING dans le domaine de la Charte sociale européenne et des politiques sociales^{*26}
- KEK *: Commission Eglise et Société
- Réseau social européen (ESN) *
- Association d'Aide aux Personnes âgées (APA)
- Union Nationale de l'Aide, des Soins et des Services aux Domiciles (UNA)
- Association of Schools of Public Health in The European Region (ASPHER) *
- Association européenne des médecins des hôpitaux (AEMH) *
- Fédération européenne des personnes âgées (EURAG) *
- Fédération internationale des Associations de Personnes âgées (FIAPA) *
- Fédération européenne des associations d'infirmières (EFN) *
- Fédération européenne des hôpitaux et des soins de santé (HOPE) *
- Family, Education Trust

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

- Amnesty International (AI) *
- Association pour l'Etude du Problème mondial des Réfugiés (AWR) *
- Commission internationale catholique pour les Migrations (CICM) *
- Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE) *
- Centre d'information et d'études sur les migrations internationales (CIEMI)
- Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe (CEME) *
- Conférence des Eglises européennes (KEK) *
- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) *
- Fédération internationale pour le Planning familial – Réseau européen (IPPF EN) *
- Fondation d'Helsinki pour les Droits de l'Homme
- Forum civique européen
- Forum des Migrants de l'Union européenne (EMF) *
- Human Rights Watch*
- Médecins sans frontières

²⁵ Seules les OING marquées d'un astérisque (*) bénéficient du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe.

²⁶ Il ne s'agit pas d'une OING.

- Médecins du Monde*
- Memorial *
- Société internationale pour le Développement (SID) *

Commission de la culture, de la science et de l'éducation

- Comité consultatif des peuples finno-ougriens
- Europa Nostra *
- Association européenne d'Archéologie (AEA) *
- Comité européen de l'enseignement catholique
- Fondation Européenne de la Culture
- Institut Européen des Media
- Forum européen du musée
- Fondation européenne de la science
- Comité syndical européen de l'Education (CSEE) *
- Forum européen de la jeunesse
- Les Européens dans le monde
- Société pour l'avancement de minorités nationales en Europe

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

- Assemblée des Régions d'Europe *
- Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe
- Fondation européenne pour le développement durable des régions d'Europe *
- Fédération internationale des Producteurs agricoles (FIPA) *
- Organisation mondiale de la santé animale
- World Wildlife Fund (*Fonds mondial pour la Nature*)
- Greenpeace
- Secrétariat international de l'eau
- Solidarité Eau Europe
- Euromontana (Association européenne pour la coopération des territoires de montagne)
- Ruralité – Environnement – Développement (R.E.D)
- Fédération européenne des organisations de protection des animaux*
- Conférence des Régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) *
- Mouvement international de la Jeunesse agricole et rurale catholique (MIJARC) *

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

- Alliance internationale des Femmes (AIF) *
- Amnesty International*
- Association des Femmes de l'Europe méridionale (AFEM) *
- Regroupement « égalité-parité femmes-hommes »*²⁷
- Human Rights Watch*
- Fédération internationale pour le Planning familial – Réseau européen (IPPF EN) *
- Lobby européen des femmes*

Commission du Règlement et des immunités

- Fédération européenne des Centres de Recherche et d'Information sur le Sectarisme (FECRIS) *
- Federal Union of European Nationalities (FUEN)*

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

- Human Rights Watch*
- Amnesty International*
- Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme *

²⁷ Voir supra 25.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi n°3228 du 29.05.06

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité le 13.09.2007

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin Kosachev (Vice-Président) (remplaçant : M. Victor **Kolesnikov**), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Claudio **Azzolini**, M. Radu Mircea **Berceanu**, M. Andris Bērziņš, M. Alexandër Biberaj, Mme Gudfinna **Bjarnadottir**, Mme Raisa Bohatryova, M. Pedrag Bošković, M. Luc **Van den Brande**, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira Cortajarena, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel **Davern**, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette **Durrieu**, M. Joan Albert Farré Santuró, M. Piero Fassino, M. Per-Kristian **Foss**, Mme Doris Frommelt, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim **Hörster**, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Bakir Izetbegović, Mme Corien W.A. Jonker (remplaçant : M. Dirk **Dees**), Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal **Loutfi**, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz **Markowski**, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Mircea Mereuță, M. Dragoljub **Mićunović**, M. Jean-Claude Mignon, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochitskaya, Mme Miroslava **Nemcova**, M. Grygoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, Mme Kristina **Ojuland**, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice (remplaçant : M. John **Austin**), M. Gabino Puche, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea Rigoni, Lord **Russell-Johnston**, M. Oliver Sambevski (remplaçant : Blagoj **Zašov**), M. Ingo Schmitt, Mme Hanne **Severinsen**, M. Samad Seyidov (remplaçant : Mme Gultakin **Hajiyeva**), M. Leonid **Slutsky**, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran Torosyan, M. Mihai Tudose, M. José Vera Jardim, Mme Birutė Vesaitė, M. Björn Von Sydow (remplaçante : Mme Kerstin **Lundgren**), M. Harm Evert Waalkens, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Gisela Wurm, M. Boris Zala, M. Krzysztof Zaremba (remplaçant : Karol **Karski**).

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la Commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, M. Pfaadt.