



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



AS/Pol (2009) 14

4 mai 2009

Fpdoc14_09

Commission des questions politiques

Contribution relative au projet de Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel

Préparée par : M. Göran LINDBLAD, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Ce document peut être consulté sur le site extranet de l'Assemblée parlementaire (accès restreint aux membres de l'APCE)
<http://assembly.coe.int/extranet>

I. INTRODUCTION

1. Le projet de Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel a été élaboré par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) à la suite, d'une part, des conclusions de la réunion du Forum 2007 pour l'avenir de la démocratie (FAD) à Stockholm et Sigtuna et, d'autre part, de la Résolution 1589 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur la coopération entre l'Assemblée parlementaire et la Conférence des OING.
2. Les observations ci-après répondent à la demande de la Conférence des OING adressée aux partenaires du FAD – dont l'APCE, le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – afin qu'ils donnent leurs points de vue respectifs sur le projet de Code avant son adoption définitive prévue pour septembre 2009.
3. Le Code a pour principal objectif d'établir, au niveau européen, un ensemble de principes, d'outils et de mécanismes qui, d'une part, contribueront à l'instauration de conditions favorables à la participation civile et, d'autre part, donneront aux ONG – du niveau local au niveau international – des indications utiles dans le cadre de leur dialogue avec le parlement, le gouvernement et les pouvoirs publics.
4. L'Assemblée parlementaire a toujours consacré une bonne partie de son travail aux questions de démocratie et de participation civile. Les débats tenus une année sur deux, lancés en 2007, sur le thème de la démocratie en Europe sont particulièrement pertinents¹. Le rapport susmentionné sur la coopération entre l'Assemblée parlementaire et la Conférence des OING² constitue aussi une référence évidente. En outre, un rapport sur la démocratie électronique³ et la Résolution 1653 (2008) font directement référence à des questions traitées dans le Code. On peut aussi se référer au rapport relatif au Code de bonne pratique pour les partis politiques⁴ ; en effet, un certain nombre de questions concernant les conditions externes et internes du bon fonctionnement du processus et des pratiques démocratiques sont communes à la fois aux partis politiques et aux ONG.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

5. L'une des principales préoccupations des démocraties modernes réside dans la désaffection des citoyens vis-à-vis des processus politiques. Les démocraties représentatives ont tendance à limiter la participation des citoyens à l'acte de voter tous les quatre ou cinq ans. Dans ce contexte, la société civile constitue un élément important du processus démocratique. Elle donne aux citoyens un moyen alternatif, parallèlement à ceux des partis et lobbies politiques, pour transmettre des points de vue différents et garantir la prise en compte de toutes sortes d'intérêts dans le processus décisionnel politique.
6. La participation civile ne saurait remplacer la démocratie représentative par la démocratie participative. Elle peut néanmoins améliorer et renforcer la démocratie représentative, et elle peut contribuer pour une large part au renforcement de l'autonomisation des citoyens. Cependant, pour atteindre ce but, il faut impérativement qu'un certain nombre de conditions externes et internes soient réunies.
7. Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel devrait, selon moi, tout d'abord mettre en évidence les conditions à caractère juridique, politique, économique et social qui doivent être réunies pour garantir que les ONG et les autres acteurs de la société civile puissent fonctionner comme il se doit et accomplir les tâches qui sont les leurs dans le processus démocratique. Les recommandations à cet égard devraient s'adresser directement aux autorités législatives et exécutives aux différents niveaux, que ce soit au niveau régional, national ou international.
8. En outre, le Code devrait établir un ensemble de principes et de lignes directrices sur le comportement qui pourraient être recommandés directement aux ONG situées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'encourager la démocratie, l'obligation de rendre compte et la transparence internes, ce qui renforcerait leur légitimité dans le processus politique. Ce sont les ONG elles-mêmes qui devraient tenir compte de ces principes et lignes directrices, soit de manière statutaire soit par des exemples de bonne pratique.

1. Voir docs 11202 (2007) et 11203 (2007)

2. Voir doc. 11441 (2007)

3. Voir doc. 11783 (2008)

4. Voir doc. 11210 (2007)

9. A mon avis, le projet de Code ne traite pas de manière exhaustive de ces deux questions essentielles et sa structure actuelle est quelque peu vague et confuse.

III. CADRE POUR LA PARTICIPATION CIVILE

10. Le projet de Code fait remarquer que « la contribution des ONG et de la société civile organisée est indispensable au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme ». Bien que cela soit très vrai, il convient aussi de souligner que les ONG et la société civile organisée ne pourraient pas exister et remplir leur rôle en l'absence de démocratie et de respect des droits de l'homme.

11. En effet, pour qu'une société civile indépendante puisse constituer un élément important d'un système démocratique, il est impératif que des conditions adéquates soient déjà établies dans chaque pays.

12. En premier lieu, un certain nombre de principes cruciaux et de normes fondamentales de la démocratie doivent être mis en œuvre. Il s'agit notamment des libertés individuelles (liberté d'expression, liberté de réunion et liberté d'association). Malheureusement, selon des témoignages inquiétants, ces droits fondamentaux seraient restreints dans des Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Code doit indiquer clairement qu'ils constituent la condition préalable indispensable au fonctionnement de la société civile.

13. De même, une législation qui impose un contrôle excessif de l'Etat sur les ONG, ce qui est le cas dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, constitue un obstacle au processus démocratique et doit être révisée. Le Code omet de souligner ce point.

14. En outre, l'Etat a l'obligation d'instaurer des règles créant des conditions juridiques adéquates pour l'indépendance et la légitimité d'une société civile organisée. Il s'agit avant tout du financement des ONG et de leur indépendance, et aussi du fait qu'il y a lieu de leur imposer certaines règles garantissant la transparence interne et externe et l'obligation de rendre compte institutionnelle.

15. Le projet de Code met en évidence quatre degrés de participation civile, du moins élaboré au plus participatif. Il s'agit : de l'information, de la consultation, du dialogue et du partenariat. A titre de remarque générale, j'estime que la reconnaissance de l'importance de la dimension électronique de ces processus est absente du projet de Code.

16. En effet, ainsi que cela a été reconnu lors du FAD 2008 qui s'est déroulé à Madrid, les outils électroniques offrent un grand potentiel pour améliorer la pratique et la participation démocratiques d'une société civile organisée. Ils peuvent contribuer pour une large part à la transparence, à l'obligation de rendre compte et à la réactivité des institutions, ainsi qu'à la valorisation de l'engagement des citoyens et au renforcement de leur autonomisation ainsi qu'à l'accessibilité et à l'universalité du processus démocratique.

17. Afin que l'on puisse bénéficier pleinement de leur potentiel, les outils électroniques devraient être intégrés par tous les participants au processus politique, y compris les autorités à tous les niveaux et la société civile organisée.

18. Bien entendu, cela nécessite un engagement très fort de toutes les parties prenantes. Il faut notamment développer une vision politique pour l'application des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le processus politique, adopter une législation pertinente, instaurer de bonnes pratiques, promouvoir des activités d'établissement d'un réseau de contacts, afin de mettre à profit les idées de démocratie électronique nées au sein de la société civile et, enfin et surtout, veiller à ce qu'y soient consacrées des ressources financières adéquates.

19. La question la plus importante est celle de savoir dans quelle mesure la participation politique de la société civile organisée se traduit par une influence réelle sur le processus décisionnel.

20. Le projet de Code définit bien les différentes étapes du processus décisionnel politique et il donne des précisions à leur sujet. Il y a toutefois une question hautement politique qui semble avoir été négligée dans le texte, à savoir le droit pour les citoyens d'être à l'origine de lois nouvelles ou d'influer sur celles qui existent déjà. Cette possibilité, quoique prévue par certaines législations nationales, n'existe pas dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe.

IV COMPORTEMENT DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

21. De bonnes pratiques d'obligation de rendre compte et de transparence internes au sein des ONG sont particulièrement importantes car elles augmentent la crédibilité de la société civile organisée et sa légitimité dans le processus démocratique. Parallèlement à la législation externe à ce sujet, de bonnes pratiques devraient être mises en place par les ONG elles-mêmes. Il y a fréquemment dans la législation des failles et des imperfections qui permettent de s'y soustraire si les organisations n'adoptent pas volontairement certaines mesures à cet égard.

22. La réglementation interne des ONG devrait avoir pour principes directeurs la clarté, la transparence, l'obligation de rendre compte et l'indépendance.

23. L'interaction avec la société en général devrait reposer sur le respect des valeurs et du dialogue démocratiques. Les ONG devraient être sensibilisées à la responsabilité qui leur incombe à cet égard. L'augmentation des actions violentes encouragées par certaines ONG est extrêmement préoccupante.

24. De même, il faudrait instaurer de bonnes pratiques en ce qui concerne les médias et la circulation des informations.

V. CONCLUSIONS

25. L'Assemblée doit se réjouir de l'élaboration du projet de Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel. Il existe un besoin évident de lignes directrices et de bonnes pratiques dans ce domaine. Il y a donc lieu de féliciter la Conférence des OING pour s'être attelée à la tâche difficile que constitue l'élaboration de ce texte.

26. L'Assemblée doit aussi se montrer satisfaite de la décision de la Conférence qui souhaite consulter tous les participants au processus du FAD avant de rédiger la version définitive du texte. Cela est tout à fait conforme à l'esprit de coopération et de dialogue qui doit régner dans le processus politique.

27. Cela dit, j'estime que le projet de Code pourrait et devrait être complété. Actuellement, il met l'accent sur les moyens permettant d'influer sur le processus décisionnel politique. Selon moi, il néglige les conditions qui doivent être réunies pour appliquer avec succès la matrice de la participation civile dans le cadre du processus politique. Ces conditions comportent un certain nombre d'éléments indispensables à un environnement autonomisant et au comportement des acteurs de la société civile.

28. En outre, la question de la mise en œuvre des outils électroniques devrait bénéficier d'une plus grande reconnaissance en tant que facteur important capable d'accroître la participation civile au processus décisionnel.

29. Enfin, je pense qu'il faudrait réviser la structure du Code afin de rendre celui-ci plus clair et plus lisible.