



Doc. 141

11 mai 1953

Mémorandum du Secrétariat Général relatif aux principes devant régir les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non-gouvernementales

Demande d'avis

Comité des Ministres

CONSEIL DE L'EUROPE

Le Secrétaire Général

Strasbourg, le 11 mai 1953

Monsieur le Président,

Le Comité des Ministres m'a chargé de vous faire savoir qu'il a estimé utile que le Conseil de l'Europe fixe les principes devant régir les relations qu'il pourrait être souhaitable d'établir entre lui et les organisations nongouvernementales. Avant de prendre une décision en cette affaire, le Comité désirerait connaître l'avis de l'Assemblée Consultative. Il m'a chargé de vous transmettre un mémorandum préparé par le Secrétariat Général sur les relations avec les organisations sus-mentionnées. Ce mémorandum, dont vous voudrez bien trouver copie en annexe[^] pourrait servir de base à l'examen de la question par l'Assemblée (cf. § 82 du quatrième rapport du Comité des Ministres, [Doc. 122](#)).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Le Secrétaire Général adjoint,

Signé : A.H. LINCOLN.

Monsieur le Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe

STRASBOURG

MÉ MORANDUM du Secrétariat Général relatif aux principes devant régir les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non-gouvernementales

I. Introduction

Au cours des derniers mois, le Secrétariat Général a été approché par plusieurs organisations internationales non-gouvernementales, désireuses d'établir des relations officielles avec le Conseil de l'Europe. Outre les deux confédérations des syndicats de travailleurs, auxquelles le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative ont décidé d'accorder un statut consultatif, des demandes à cet effet ont été reçues des organisations suivantes :

Confédération Européenne de l'Agriculture : 3, quai de Paris, Strasbourg.

Fédération Internationale des Producteurs Agricoles : 1, rue d'Hauteville, Paris, 10e.

Confédération Internationale des Cadres : 30, rue de Gramont, Paris, 2^e.

Institut International des Classes Moyennes : 19, avenue de la Toison-d'Or, Bruxelles.



Entr'aide Ouvrière Internationale : 17, place Emile Vandervelde, Bruxelles.

Agudas Israël, Organisation Mondiale des Juifs religieux; Organe européen : 257, Seven Sisters Rd., Londres, N. 4.

Ces organisations sont diverses dans leur composition, leur étendue, leur compétence, leurs objectifs. Chaque demande devrait, en conséquence, faire l'objet d'un examen sur titres, en vue d'une décision particulière

Le Secrétariat Général estime cependant que le Conseil de l'Europe aurait intérêt, en vue de faciliter cet examen et cette décision dans tous les cas présents et à venir, à formuler préalablement des règles générales à appliquer aux relations avec les organisations non-gouvernementales. Ces règles devraient permettre de répartir les organisations entre plusieurs catégories correspondant chacune à un type de « statut consultatif »

Un tel système présenterait, selon le Secrétariat Général, un double avantage : il permettrait, d'une part, d'éviter que la multiplication d'accords particuliers multiformes n'entraîne, dans l'application, de sérieuses difficultés d'ordre pratique; il fournirait, d'autre part, une base solide de négociation avec les organismes demandeurs, en permettant de réduire à leurs justes proportions les exigences de groupements d'importance diverse ou d'intérêt fort inégal pour le Conseil.

2 . Principes généraux

(a) Il convient, à cet égard, de remarquer que des règles de ce genre ont été, pour des raisons analogues, adoptées par d'autres organisations intergouvernementales. Il ne peut être question de procéder ici à une revue complète de ces précédents.

Si ces précédents sont susceptibles de fournir de précieuses indications, leur étude montre cependant qu'aucun d'entre eux ne saurait valoir entièrement dans le cas du Conseil de l'Europe. Le Secrétariat Général a déjà eu l'occasion (Voir 4 e Session, 1952 : [Doc. 43](#), demande d'avis sur l'octroi d'un statut consultatif à certaines organisations syndicales) d'exposer ses sentiments sur ce point.

D'une part, en effet, le Conseil de l'Europe, organisme de nature avant tout politique, manifestant parmi les institutions internationales l'idée de la solidarité européenne, a peut-être plus que beaucoup d'autres besoin de l'appui et de la compréhension de l'opinion publique, mais moins besoin d'avis techniques que certaines institutions spécialisées. Il ne trouvera, du reste, pas, dans le champ des organisations non-gouvernementales existantes, de groupements largement représentatifs dont les préoccupations et la compétence soient aussi étendues que les siennes. On peut en conclure crue le Conseil jugera peut-être difficile de s'en tenir à des principes et à des méthodes aussi restrictifs que l'O. E. C. E. par exemple; et que Futilité qu'il pourra retirer de rapports suivis avec des: organisations internationales non-gouvernementales sera probablement fonction de l'influence de ces organisations, de l'importance des secteurs de l'opinion qu'elles seront à même d'alerter et d'informer, autant et plus que de leur compétence technique.

D'autre part, le Conseil de l'Europe, dans son Statut, a prévu la fonction consultative et l'a expressément confiée à une Assemblée. Il est donc impératif de ne pas empiéter sur cette fonction de l'Assemblée; cela implique que les facilités de consultation concédées aux organisations soient notablement moindres que celles dont jouit l'Assemblée : ainsi aucune organisation non-gouvernementale ne pourra être considérée comme un « consultant obligatoire » du Comité des Ministres ou de ses comités d'experts gouvernementaux.

En outre, et pour répondre au- même souci, les organisations pourraient être avant tout des consultants de l'Assemblée elle-même par le truchement de ses diverses commissions. Il conviendra de définir les relations à instituer entre les organisations de l'Assemblée Consultative, ce pour quoi aucune institution intergouvernementale n'offre d'exemple.

(b) En s'inspirant de ces considérations générales, et compte tenu des précédents existants, le Secrétaire Général estime que les demandes de « s t a t u t consultatif » ou de « relations officielles » adressées au Conseil de l'Europe par des organisations internationales non-gouvernementales devraient faire l'objet d'un examen portant sur les points suivants :

- a. Comptabilité des buts et des principes de l'organisation avec les principes et les objectifs du Conseil.
- b. Correspondance plus ou moins large entre la compétence de l'organisation et la compétence du Conseil.

- c. Caractère représentatif de l'organisation dans le domaine de sa compétence. Le Conseil devrait, s'efforcer de travailler avec les organisations les plus représentatives. Si, dans un domaine déterminé, il existait plusieurs organisations importantes, le Conseil pourrait tenter de les mener à constituer un organisme commun de liaison (sans en faire cependant une condition préalable absolue).
- d. Intérêt porté par l'organisation aux questions européennes et capacité de contribuer à répandre, dans de larges secteurs de l'opinion, la connaissance des objectifs et des travaux du Conseil de l'Europe, de façon à lui apporter un appui effectif. Il pourrait sembler naturel, dans cette perspective, que les organisations constituées dans un cadre européen puissent recevoir une sorte de traitement préférentiel.
- e. (v) Caractère permanent de l'organisation qui devra posséder un siège établi sous l'autorité d'un agent responsable et comporter une conférence, une assemblée ou tout autre organe capable de définir la politique de l'organisation. L'organisation devra être habilitée à parler au nom de ses membres par la voix de ses représentants autorisés, qui pourront être appelés à fournir toutes justifications sur ce point.

Cet examen serait entrepris sur la base d'un dossier constitué par l'organisation et comprenant : les statuts ou la charte de l'organisation, la composition de son Bureau, le détail des organisations nationales affiliées, une documentation générale (rapports ou publications officielles) sur ses activités récentes, un document indiquant que l'organisation accepte les principes exposés dans le préambule et l'article i du Statut du Conseil de l'Europe.

(c) Le dossier ainsi constitué, et complété par les informations que le Secrétariat Général pourrait estimer devoir y joindre, serait présenté, en premier lieu, au Comité des Ministres, ou à leurs Délégués, qui seraient chargés d'instruire les demandes à la lumière des principes définis ci-dessus. Les Ministres ou leurs Délégués auraient à décider si les organisations requérantes satisfont suffisamment aux conditions requises pour que le Conseil puisse entrer en relations officielles avec elles.

Dans l'affirmative, les dossiers seraient alors transmis pour avis à l'Assemblée Consultative, accompagnés d'une recommandation quant à la catégorie dans laquelle chacune des organisations en cause devrait être classée. Dans la négative, l'Assemblée Consultative serait avisée de la décision et informée de ses motifs.

Conformément au texte de caractère statutaire sur les « rapports avec les organisations intergouvernementales et internationales non-gouvernementales », adopté en mai 195J, c'est au Comité des Ministres qu'appartiendrait la décision définitive d'accorder un statut consultatif officiel. En cas de différend entre le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative sur l'octroi d'un tel statut ou sur la catégorie du statut à accorder, la question devrait être soumise, avant toute décision définitive, au Comité Mixte.

Au terme de la procédure, les accords ? autres que l'inscription au registre ? passés avec les organisations devraient être confirmés par un échange de lettres avec le Secrétaire Général. Ultérieurement, le Comité des Ministres ou leurs Délégués pourraient, conjointement avec l'Assemblée Consultative, procéder à la révision périodique des listes.

(d) Du point de vue des facilités à consentir aux organisations non-gouvernementales qui feraient la demande d'un « statut consultatif », le Secrétariat Général propose qu'il soit établi une distinction entre trois catégories d'organisations :

Catégorie A. Seraient classées dans cette catégorie les organisations qui satisfont à toutes conditions exposées ci-dessus, c'est-à-dire celles qui :

- a. possèdent une compétence étendue correspondant à au moins un secteur important des activités du Conseil de l'Europe;
- b. sont largement représentatives; par ce terme, il convient d'entendre ici que les organisations internationales en question devraient avoir une importance reconnue dans le domaine de leur compétence et représenter, directement ou par l'intermédiaire des organisations nationales correspondantes, de larges secteurs de l'opinion publique;
- c. ont une vocation particulière pour envisager les problèmes de leur compétence dans le cadre européen ou en étudier et en faire valoir les aspects proprement européens¹

1. Tels seraient, par exemple, une organisation internationale non-gouvernementale géographiquement limitée à l'Europe, ou une section européenne d'une organisation plus vaste, ou un organisme européen commun constitué par plusieurs organisations.

Les organisations de la catégorie A seraient réputées les plus propres à assister le Conseil de l'Europe de leurs avis et à soutenir son action. Tel est le cas, par exemple, dans l'esprit du Secrétariat Général, des deux confédérations syndicales internationales, auxquelles le Conseil a d'ores et déjà décidé d'accorder un statut consultatif. Tel serait surtout un organisme commun de liaison que ces deux confédérations constitueraient conformément au vœu du Comité des Ministres.

Les organisations de la catégorie A recevraient donc le traitement le plus favorable. Mais le Secrétariat Général estime qu'afin de ne pas alourdir les procédures, tant des comités d'experts que des commissions de l'Assemblée, leur nombre devrait être extrêmement réduit.

Catégorie B. Entreraient dans cette catégorie les organisations dont la compétence correspond à un secteur important des activités du Conseil de l'Europe et qui seraient à même, par leur avis et leur soutien actif, d'apporter une contribution utile à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe.

Catégorie C. Il se peut que certaines organisations demanderesses, en raison soit de l'étroitesse de leur compétence, soit de leurs préoccupations essentiellement extraeuropéennes, soit de la faiblesse de leurs moyens d'action, n'offrent pas pour le Conseil un intérêt immédiatement reconnu. Dans beaucoup de cas, cependant, jugera-t-on peut-être peu sage de les rebuter purement et simplement et estimera-t-on qu'un avis technique pourrait occasionnellement leur être demandé, ou un appui occasionnel pour une action entreprise par le Conseil dans un domaine touchant à leur compétence.

Les organisations de la catégorie C feraient l'objet d'une inscription à un registre tenu par le Secrétaire Général.

3 . Différents types de " statuts consultatifs "

Le classement d'une organisation nongouvernementale dans l'une ou l'autre des trois catégories prévues doit, dans l'esprit du Secrétariat Général, déterminer à peu près automatiquement, dans la grande majorité des cas, l'étendue et le caractère des facilités de consultation qui leur seront offertes par le Comité des Ministres, par l'Assemblée Consultative et par le Secrétariat Général. Le détail de ces facilités est exposé ci-après :

(a) Comité des Ministres

Comme il est précisé plus haut et pour les raisons indiquées, aucune organisation nongouvernementale ne pourra être considérée ni se considérer comme un consultant obligatoire du Comité des Ministres ou des organismes (notamment les comités d'experts) qui en dépendent. Les rapports consultatifs entre le Comité des Ministres et les comités d'experts et les organisations demeurent essentiellement facultatifs.

D'autre part, les réunions du Comité des Ministres et des comités d'experts se tenant à huis clos, à moins d'une décision spéciale du Comité (article 21 du Statut du Conseil de l'Europe et article 8 du Règlement des comités d'experts gouvernementaux), les rapports avec les organisations non-gouvernementales se trouvent nécessairement limités.

Enfin, le mandat des comités d'experts étant fixé par les Ministres, les organisations non-gouvernementales ne peuvent proposer aucune inscription à leurs ordres du jour.

Ces réserves de principe limitent considérablement les possibilités de consultation offertes aux organisations. Il convient néanmoins de faire une distinction entre les catégories A et B. Pour ces deux catégories, il est donc suggéré que les dispositions suivantes soient adoptées :

Catégorie A

i) Les ordres du jour des comités d'experts peuvent être, avec leur approbation, communiqués, ainsi que les documents de travail non confidentiels, aux organisations intéressées.

(ii) Les organisations peuvent, si elles le désirent, faire tenir leurs observations sur telle ou telle question inscrite à l'ordre du jour d'un comité d'experts dans des communications écrites adressées au Secrétaire Général. La longueur de ces communications est limitée à 1.000 mots.

(iii) Les organisations peuvent être expressément consultées par les comités d'experts sur un point de leur ordre du jour. Dans ce cas, les communications écrites adressées en réponse au Secrétaire Général ne seront pas limitées dans leur longueur.

(iv) Les comités d'experts peuvent décider par un vote à l'unanimité d'entendre pour avis des représentants des organisations non-gouvernementales. Ces auditions ont lieu au cours de réunions ad hoc.

(v) Les organisations peuvent recevoir tous éléments de documentation sur des points particuliers des travaux du Comité des Ministres que celui-ci pourrait décider de leur communiquer, sur la recommandation des comités d'experts.

(vi) Les organisations sont destinataires des documents relatifs à des questions de leur compétence que le Comité des Ministres déciderait de rendre publics, ou des publications relatives aux travaux du Conseil de l'Europe qui seraient éditées sous la responsabilité du Comité des Ministres.

Catégorie B

Les organisations non-gouvernementales comprises dans cette catégorie bénéficient de toutes les dispositions applicables à la catégorie A, à l'exception des prérogatives visées à l'alinéa 4 ci-dessus.

Catégorie C

Les organisations de cette catégorie n'entretiennent pas, en principe, de rapports officiels permanents avec le Comité des Ministres. Elles peuvent cependant être expressément consultées par le Secrétaire Général, à la demande d'un comité d'experts et, dans ce cas, reçoivent, avec l'approbation de ce comité, la documentation non confidentielle nécessaire.

(b) Assemblée Consultative

C'est, ainsi qu'il a été dit, autour de l'Assemblée, composée de membres des parlements nationaux et détentrice de la fonction consultative, et sous son autorité, que devraient s'organiser surtout les rapports de consultation entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non-gouvernementales. Afin de sauvegarder les prérogatives essentielles et le caractère de l'Assemblée, il apparaît qu'en aucun cas des représentants d'organisations non-gouvernementales ne devraient être admis à prendre la parole au cours des séances de l'Assemblée elle-même. C'est au sein des commissions et, dans chaque cas, sur leur décision, que les consultations devraient s'instituer.

Le Secrétaire Général assurera, le cas échéant, la liaison entre chaque organisation non-gouvernementale et la ou les commissions intéressées.

Cela étant, les modalités des relations à établir pourraient être les suivantes :

Catégories A, B et C

(i) Les organisations peuvent envoyer des observateurs ? sans droit de parole ? aux séances publiques de l'Assemblée. Dans la pratique, il suffira que le Secrétaire Général réserve à ces observateurs des sièges dans les tribunes de la salle des séances.

(ii) La liste préliminaire des questions devant figurer à l'ordre du jour (article 14 du Règlement de l'Assemblée) est communiquée aux organisations des catégories A et B. Le Secrétaire Général peut, sous sa responsabilité communiquer cette liste aux organisations de la catégorie C qu'il estimerait devoir être intéressées par certains débats projetés.

(iii) Les organisations des trois catégories reçoivent du Secrétariat Général la documentation d'ordre public, susceptible de les intéresser, sur les travaux de l'Assemblée.

(iv) Les organisations des trois catégories peuvent, à tout moment, être consultées par une commission de l'Assemblée sur un point figurant à son ordre du jour. Dans un tel cas, les organisations, même de la catégorie C, peuvent être invitées par le Président de la commission intéressée à exposer brièvement leurs vues devant elle.

Catégories A et B

(i) Les organisations des catégories A et B sont habilitées à saisir l'Assemblée de mémoires ou de notes sur les questions de leur compétence figurant à son ordre du jour. Ces documents, dont la longueur est limitée à 1.000 mots, sont transmis par l'intermédiaire du Secrétaire Général et versés au dossier de travail de la commission compétente.

(ii) Les commissions de l'Assemblée, saisies, conformément au paragraphe -précédent, d'observations écrites de la part d'une organisation peuvent, soit se déclarer suffisamment éclairées, soit décider d'entendre les explications verbales des représentants de cette organisation.

(iii) Les organisations des deux catégories reçoivent du Secrétariat Général la liste préliminaire des questions devant figurer à l'ordre du jour de l'Assemblée, les rapports présentés à l'Assemblée sur des problèmes de leur compétence, ainsi que les comptes rendus des séances publiques, et tout document confidentiel que le Secrétaire Général estimerait profitable de leur présenter.

Catégorie A

Les organisations de la catégorie A peuvent consulter le Secrétaire Général sur l'inscription d'une question nouvelle à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le Secrétaire Général examine notamment si la question n'a pas déjà fait ou ne doit pas faire l'objet d'un débat de l'Assemblée. Le cas échéant, il facilite les démarches des organisations en vue de l'application des procédures prévues par l'article 15 du Règlement de l'Assemblée Consultative. Dans le cas où l'inscription d'une question à l'ordre du jour est acceptée sur la proposition d'une organisation non-gouvernementale, le représentant de cette organisation peut demander d'être entendu par la commission compétente.

Ainsi les distinctions que le Secrétariat Général suggère d'établir entre trois catégories d'organisations sont surtout effectives dans le domaine des relations avec l'Assemblée. Elles ont pour objet, pour le cas non improbable où des organisations de plus en plus nombreuses exprimeraient le désir d'entrer officiellement en rapport avec le Conseil de l'Europe, de limiter leurs possibilités d'intervention dans le fonctionnement du Conseil et de son Assemblée, qui ne doivent pas devenir une tribune publique de discussion, ni se trouver surchargés d'initiatives de tous genres. C'est ainsi que seules les organisations de la première catégorie, qui répétons-le, devraient être en très petit nombre, se voient offrir certaines facilités pour solliciter l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'Assemblée.

(c) Secrétariat Général

Le rôle du Secrétariat Général, dans les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non-gouvernementales découle évidemment des règles adoptées en ce qui concerne les rapports avec le Comité des Ministres et les rapports avec l'Assemblée. Il s'agit avant tout d'un rôle de liaison :

- a. Le Secrétariat Général transmet aux organisations des diverses catégories la documentation qui leur est destinée (ordres du jour, comptes rendus, documents d'ordre public, etc.) suivant les modalités déjà prévues en ce qui concerne le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative. En particulier, le Secrétaire Général est juge de l'opportunité de diffuser aux organisations les documents non confidentiels susceptibles de les intéresser.
- b. Le Secrétaire Général reçoit les observations écrites des organisations sur des questions à l'ordre du jour tant des comités d'experts gouvernementaux que de l'Assemblée. Ces observations doivent lui parvenir dans des délais suffisants pour qu'il puisse, s'il le juge nécessaire, avoir, préalablement à leur transmission à l'organisme destinataire, un échange de vues à leur sujet avec les organisations intéressées.
- c. Le Secrétariat Général est chargé de transmettre aux organisations les demandes de jugconsultations écrites ou verbales émanant des diverses organes du Conseil de l'Europe.
- d. Le Secrétaire Général examine, dans les conditions précédemment exposées, les demandes d'information présentées par les organisations de la catégorie A quant à l'inscription éventuelle de questions à l'ordre du jour de l'Assemblée.
- e. Le Secrétaire Général est habilité à consulter soit isolément, soit collectivement des organisations non-gouvernementales compétentes, en vue d'obtenir d'elles des informations utiles à des études destinées à être soumises au Comité des Ministres.
- f. Il reçoit la documentation et les rapports que les organisations s'engagent à fournir au Conseil de l'Europe et en assure la distribution.

(d) Organisations non-gouvernementales

Les organisations elles-mêmes, en contrepartie des facilités qui leur sont ménagées, ont à prendre un certain nombre d'engagements :

- a. Elles doivent déclarer approuver les textes et les principes du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont exprimés par le préambule et l'article 1 du Statut. Une pièce à cet effet doit figurer au dossier soumis par le Secrétaire Général au Comité des Ministres ou à leurs Délégués. Cette condition s'applique donc aux organisations des trois catégories.

- b. Elles s'engagent à donner, notamment dans leurs publications, le maximum de publicité aux initiatives ou réalisations du Conseil de l'Europe dans les domaines de leur compétence.
- c. Les organisations des catégories A et B pourront envisager d'inviter le Secrétariat Général à envoyer des observateurs à leurs conférences ou congrès.
- d. Les organisations des catégories A et B fourniront au Secrétariat Général toutes informations sur leurs activités susceptibles d'intéresser le Conseil de l'Europe et lui adresseront notamment leurs publications périodiques.
- e. Les clauses 3 et 4 sont facultatives en ce qui concerne les organisations de la catégorie C.

4 . Conclusion

En présentant, avec quelque détail, les suggestions qui précèdent, le Secrétariat Général n'a nullement entendu que la liberté d'appréciation et le pouvoir de décision du Comité des Ministres ou de l'Assemblée Consultative fussent ôtés, en la matière enfermés dans un cadre réglementaire rigide. Bien au contraire, il a eu le souci constant de les sauvegarder à chaque moment des procédures envisagées. Les règles proposées ont été conçues comme constituant un ensemble cohérent, mais flexible, susceptible d'une application très souple. Dans l'esprit du Secrétariat Général, il s'agit beaucoup plus d'une sorte de directive interne, susceptible de faciliter la solution de problèmes d'espèce qui se poseront de plus en plus fréquemment, que d'un véritable « règlement » de plein droit, opposable au Conseil de l'Europe, qui donnerait une définition nouvelle des obligations réciproques du Conseil et des organisations non-gouvernementales. Chaque accord conclu avec une organisation de ce genre devrait être confirmé par un échange de lettres, approuvé (sauf en ce qui concerne les accords de la catégorie C) par le Comité des Ministres et ratifié par l'organe délibérant de l'organisation.