

Documents d'information

SG/Inf(2021)24

20 août 2021

**Suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile :
mise en œuvre des propositions de la Secrétaire Générale**

Introduction

1. Le 2 juin 2020, la Secrétaire Générale a présenté ses propositions ([SG/Inf\(2020\)8](#)) concernant la mise en œuvre des [décisions](#) adoptées lors de la 129^{ème} session du Comité des Ministres (Helsinki, 17 mai 2019) sur le thème « Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – La nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe », compte tenu également des [décisions](#) adoptées à la 1347^{ème} réunion des Délégués des Ministres. Ces propositions se fondaient sur les normes¹ et pratiques existantes et résultaient aussi d'autres réflexions pertinentes², ainsi que de réunions internes organisées par le Cabinet, notamment des consultations avec des délégations nationales et des représentants de la société civile.

2. Les propositions portaient sur des domaines pour lesquels il a été déterminé que des actions supplémentaires étaient nécessaires et venaient donc compléter le cadre des activités menées avec la société civile, appelées à se poursuivre. Le cadre existant a été annexé au document mentionné ci-dessus. Comme il a été démontré dans l'annexe détaillé et, comme souligné par la Secrétaire Générale, la quasi-totalité des activités normatives, de suivi et de coopération du Conseil de l'Europe, à l'exception d'activités spécifiques restreintes à des États membres donnés, impliquent un certain niveau de coopération avec la société civile.

3. Ces propositions ont été examinées par le Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) le 18 juin 2020. Par la suite, les Délégués des Ministres (1380bis réunion) ont chargé le Secrétariat d'assurer un suivi approprié du document [SG/Inf\(2020\)8](#), conformément aux règles et procédures en vigueur, afin de faire rapport au GR-DEM dans un délai d'un an ([CM/Del/Dec\(2020\)1380bis/2.4](#)).

4. Depuis la communication de ses propositions, la Secrétaire Générale a souligné à plusieurs reprises, y compris dans ses rapports annuels [2020](#) et [2021](#), que la société civile et les ONG sont des partenaires essentiels du Conseil de l'Europe, notant à ce propos que la crise sans précédent provoquée par la pandémie de covid-19 et les mesures d'urgence ont aussi eu des conséquences sur la société civile et les ONG³.

5. Ce soutien appuyé au rôle et à la diversité de la société civile, y compris aux défenseurs des droits de l'homme, ainsi qu'aux institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres, est en outre reflété dans la priorité stratégique clé n° 11 du Cadre stratégique du Conseil de l'Europe ([SG/Inf\(2020\)34](#)). Il y est précisé qu'une attention accrue sera portée à la recherche des meilleurs moyens possibles pour renforcer la participation de la société civile aux activités de notre Organisation. La décision correspondante prise à la Session ministérielle de Hambourg ([CM/Del/Dec\(2021\)131/2a](#)), le 21 mai 2021, reprend cet appel de la Secrétaire Générale. Le Comité des Ministres « réitère l'importance de renforcer davantage le rôle et la participation significative des organisations de la société civile ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme au sein de l'Organisation, conformément, entre autres, aux décisions de la Ministérielle d'Helsinki sur la société civile ; charge ses Délégués et invite la Secrétaire Générale à poursuivre vigoureusement les travaux à cette fin, à mettre en œuvre les propositions de la Secrétaire Générale concernant le suivi des décisions d'Helsinki et à rendre compte des résultats lors de la Session ministérielle de mai 2022 ».

¹ Voir en particulier la recommandation plus récente et détaillée [CM/Rec\(2018\)11](#) du 28 novembre 2018 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe.

² En particulier dans le cadre de la conférence de Varsovie sur « Le rôle et la position des ONG au sein du Conseil de l'Europe » (22 mars 2019 ; [DD\(2019\)427](#)), organisée par le ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne, en coopération avec le Conseil de l'Europe et avec la participation de la présidence finlandaise du Comité des Ministres.

³ Voir aussi [SG/Inf\(2020\)16](#).

6. Dans cette optique et conformément à la décision précitée des Délégués des Ministres du 1er juillet 2020 (1380bis réunion), le présent document se concentre sur la mise en œuvre des propositions faites par la Secrétaire Générale en 2020 en vue de son examen par le GR-DEM. Les développements exposés ci-dessous devront être pris en compte lors des prochaines étapes de suivi :

7. Premièrement, les actions qui seront menées dans le cadre du futur Programme et Budget en application des décisions de Hambourg et du Cadre stratégique de l'Organisation. À cet égard, il convient de noter en particulier que la Secrétaire Générale propose que les projets de mandat de tous les comités directeurs et comités ad hoc mentionnent expressément, lorsqu'il y a lieu, le renforcement du rôle et de la participation effective de la société civile.

8. De plus, la mise en œuvre des activités normatives actuelles ou futures pourra être pertinent à cet effet. Par exemple, à la suite de l'adoption de [la Recommandation CM/Rec\(2019\)6](#) sur le développement de l'institution de l'Ombudsman, accompagnée d'une sélection de bonnes pratiques nationales, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé de procéder, avant le 31 décembre 2020, à la révision de [la Recommandation n° R\(97\)14](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, ce qui a conduit à l'adoption, le 31 mars 2021, de [la Recommandation CM/Rec\(2021\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes.

9. Enfin, comme il a été noté au § 2 ci-dessus, la quasi-totalité des activités de l'Organisation impliquent la société civile. Le potentiel d'une contribution accrue de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe (Conférence des OING ou la Conférence) à la mise en œuvre des décisions d'Helsinki et son alignement sur les priorités du Conseil de l'Europe et de la Secrétaire Générale constitue un facteur supplémentaire important. Cela a été également souligné par le président de la Conférence des OING dans ses interventions récentes devant le Comité des Ministres (voir § 19 ci-dessous), se référant à l'engagement de la Conférence de contribuer aux futures suites qui seront données à [la Réponse et au plan d'action du management](#) relatifs au [Rapport d'évaluation portant sur la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe](#). Comme il est indiqué, la Conférence doit rester un partenaire fiable dans le processus d'Helsinki. Le fait qu'elle soit associée à la mise en œuvre de la décision n° 3 (voir §§ 22 et 23 ci-dessous) est une première étape prometteuse.

I. Mise en œuvre de la décision n° 1 : « examiner des options supplémentaires pour renforcer le rôle et la participation effective des organisations de la société civile, et des institutions nationales des droits de l'homme au sein de l'Organisation, en vue d'accroître son ouverture et sa transparence envers la société civile, y compris en ce qui concerne l'accès aux informations, activités et événements »

10. Le rôle essentiel que joue la société civile au regard de la mission du Conseil de l'Europe et les formes concrètes et diverses de cette contribution sont exposés en détail dans l'annexe au document SG/Inf(2020)8.

11. Afin d'offrir un meilleur accès au Conseil de l'Europe, ce qui garantira une meilleure circulation de l'information sur ses activités et permettra à la société civile de contribuer efficacement à la réalisation des priorités de l'Organisation, trois premières réponses ont été préconisées dans les propositions de la Secrétaire Générale :

- Élaborer **un manuel/manuel en ligne pour informer la société civile/les ONG** sur les différentes formes d'accès/de coopération/de contribution/de participation/de partenariat leur permettant d'intervenir auprès du Conseil de l'Europe ;

État de mise en œuvre de la proposition : Le manuel « *Travailler avec le Conseil de l'Europe : Guide pratique à l'intention de la société civile* » sera publié d'ici la fin de l'année. Il comporte des chapitres présentant les activités normatives, de suivi et de coopération, ainsi que les possibilités concrètes de participation de la société civile aux travaux du Conseil de l'Europe.

- Créer **un portail pour la société civile**, accessible à partir du site internet principal du Conseil de l'Europe, qui aiderait les ONG à s'orienter sur le site de l'Organisation pour trouver les coordonnées du bon correspondant au sein du Secrétariat ou de la bonne institution à laquelle s'adresser en fonction du type de coopération souhaité ou proposé, ce qui assurerait une plus grande transparence des formes structurelles de coopération ouvertes à la société civile ;

État de mise en œuvre de la proposition : L'accès à la maquette du portail sera ouvert aux délégations le 9 septembre. Elles devront indiquer à la Direction de la communication une adresse électronique qui servira à leur en donner l'accès (en version anglaise seulement) en vue de l'envoi de leurs commentaires concernant cette maquette. Les propositions de modifications se feront au moyen d'une fonction de commentaires figurant sur la maquette elle-même. Les commentaires et contributions ainsi que les courriels de Délégations demandant l'accès au site devront être envoyés à l'adresse électronique dédiée dc.editorial@coe.int. La date limite d'envoi des commentaires sera le lundi 27 septembre. Le travail sur la présentation et la convivialité du site commencera dès que tous les commentaires et les réactions des Délégations auront été intégrés, à la suite de quoi la version française sera élaborée.

- Mettre en place **un calendrier des manifestations en ligne** pour aider la société civile à repérer les manifestations, actions et initiatives en cours ou à venir qui sont ouvertes à la participation et auxquelles elle pourrait avoir accès ;

État de mise en œuvre de la proposition : La maquette du portail comporte un point d'accès unique à tous les calendriers en ligne relatifs aux événements présentant un intérêt pour la société civile.

12. Ces propositions, qui doivent être considérées conjointement à l'action menée au titre des autres décisions, seront testées en conditions réelles lors de leur mise en œuvre. D'autres mesures pertinentes pourraient être envisagées à l'avenir en fonction des ressources disponibles.

II. Mise en œuvre de la décision n° 2 : « renforcer davantage les mécanismes de l'Organisation pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, dont la procédure du Cabinet du Secrétaire Général concernant les défenseurs des droits de l'homme »

13. Le document SG/Inf(2020)8 expose en détail les mécanismes de l'Organisation concernant les défenseurs des droits de l'homme, de la protection judiciaire offerte par la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme aux travaux de l'Assemblée parlementaire notamment l'action du/de la Rapporteur(e) général(e) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, et au rôle de la Commissaire aux droits de l'homme, à la lumière de la [Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités](#) du 6 février 2008. Le document SG/Inf(2020)8 présente aussi [la procédure révisée du Cabinet](#) visant à aider les défenseurs des droits de l'homme qui allèguent avoir fait l'objet de représailles en raison de leur coopération avec le Conseil de l'Europe. Il a été conclu que l'Organisation a développé et renforcé de manière significative son arsenal de mesures de protection des défenseurs des droits de l'homme. L'accent devrait être mis sur la coordination et la coopération internes et externes.

État de mise en œuvre de la proposition :

14. Les activités de l'Assemblée parlementaire notamment par les travaux de la [Rapporteuse générale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme](#) (à présent Madame Alexandra Louis) et de la [Commissaire aux droits de l'homme](#) se sont fermement poursuivies. Dans son exposé annuel sur le fonctionnement de la procédure révisée du Cabinet (1380ème réunion des Délégués des Ministres ; [SG/Inf\(2020\)20](#)), la Secrétaire Générale a mis l'accent sur l'importance de la coordination interne et de la coopération entre les organes et institutions de l'Organisation ainsi qu'avec les bureaux du Conseil de l'Europe au cas par cas. La Secrétaire Générale a également souligné l'importance de la voie diplomatique pour parvenir à une résolution positive des affaires au moyen de contacts informels afin d'assurer la protection de la personne concernée, ce qui justifie d'autant plus que cette procédure soit placée sous son contrôle direct.

15. Les éléments ci-dessus ont régulièrement fait l'objet de discussions lors des échanges bilatéraux entre la Secrétaire Générale et des responsables de la société civile, ainsi qu'avec l'ancienne présidente de la Conférence des OING et son président actuel.

16. Le fonctionnement de cette procédure continue de démontrer les avantages exposés ci-dessus. La Secrétaire Générale continuera de rendre compte de son application, y compris dans ses rapports annuels. Les mesures supplémentaires suivantes seront coordonnées par le Cabinet :

- Visibilité accrue apportée à la procédure par l'intermédiaire des bureaux du Conseil de l'Europe ;
- Institutionnalisation plus poussée de la coordination interne avec tous les organes et entités concernés au sein de l'Organisation. Si cette coordination est régulière et efficace, il est néanmoins nécessaire d'assurer la régularité des échanges et les synergies au-delà d'affaires individuelles, afin d'échanger en temps utile les informations sur les actions et initiatives thématiques et sur les questions urgentes. Un groupe de travail sera créé à cet effet sous la responsabilité du Cabinet ;
- Institutionnalisation plus poussée de la coopération avec d'autres organisations internationales disposant de procédures similaires (Union européenne, Organisation des Nations Unies et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Étant donné l'expansion de leurs activités, la possibilité d'organiser des réunions de travail entre les divers secrétariats pour assurer le partage d'informations et une éventuelle coordination est actuellement examinée.

17. Les développements précités ne préjugent en rien d'ajustements futurs, notamment en fonction de l'évolution éventuelle du travail intergouvernemental lors du prochain Programme et Budget (voir § 7 ci-dessus⁴) et du fonctionnement de la procédure.

III. Mise en œuvre de la décision n° 3 : « inviter le Secrétaire Général à explorer les possibilités d'inviter les ONG des droits de l'homme concernées à un échange régulier en vue de renforcer davantage la coopération entre la société civile et le Conseil de l'Europe et d'enrichir les discussions du Comité des Ministres et celles d'autres organes du Conseil de l'Europe »

18. Le document [SG/Inf\(2020\)8](#) explique en détail les différentes formes d'interaction entre la société civile et le Conseil de l'Europe dans le cadre des activités normatives, de suivi et de coopération, en plus du rôle institutionnalisé reconnu aux ONG auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (tiers intervenant), de la Charte sociale européenne, avec la procédure de réclamations collectives, ainsi que du Comité des Ministres, par le biais de communications transmises dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (règle n° 9).

⁴ Voir aussi [la réponse du Comité des Ministres](#) adoptée le 30 juin 2021 à la 1408ème réunion des Délégués des Ministres.à la Recommandation 2194 (2021) de l'Assemblée parlementaire sur « Les restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe ».

19. Le 20 janvier 2021, le Comité des Ministres a tenu son échange de vues annuel avec la présidence de la Conférence des OING, qui a également pris la parole lors des 130^{ème} et 131^{ème} sessions ministérielles, tenues respectivement à Athènes le 4 novembre 2020 et à Hambourg le 21 mai 2021. Des échanges réguliers se sont poursuivis, par l'intermédiaire des Groupes de rapporteurs, notamment le 1^{er} juin 2021 avec le GR-DEM. De plus, des représentants d'ONG nationales et internationales ont été invités à des conférences de haut niveau.

20. Dans le document de la Secrétaire Générale (SG/Inf(2020)8)), il avait été toutefois conclu qu'il semblait, à l'issue de diverses réflexions et invitations, qu'un renforcement de la coopération avec le Comité des Ministres était souhaitable pour examiner des questions d'intérêt commun⁵. Il a donc été proposé que les Groupes de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM), sur les droits de l'homme (GR-H) et sur la coopération juridique (GR-J) consacrent l'une de leurs réunions annuelles à des échanges avec la société civile sur des questions prioritaires communes concernant respectivement la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Cette formule faciliterait la tenue d'un débat de fond entre les décideurs et la société civile, de manière régulière, transparente et organisée.

État de mise en œuvre de la proposition :

21. Dans son Cadre stratégique pour le Conseil de l'Europe, la Secrétaire Générale a réaffirmé qu'une attention accrue serait portée à la recherche des meilleurs moyens possibles pour renforcer la participation de la société civile aux activités de notre Organisation et de confier un rôle plus important et plus actif à ses représentants dans les activités de nos organes statutaires ; des décisions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire seraient nécessaires à cet effet. En outre, comme indiqué au § 7 ci-dessus, la Secrétaire Générale propose une participation plus accrue de la société civile dans tous les comités directeurs et comités ad hoc.

22. Tel que proposé par la Secrétaire Générale, le GR-DEM, le GR-H et le GR-J ont décidé d'organiser un échange de vues annuel avec la société civile sur des questions prioritaires communes concernant respectivement la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Le 13 avril 2021, [un échange de vues informel](#) a été organisé entre le GR-DEM et des représentants de la société civile sur le thème « Les élections pendant la crise de covid-19 : le rôle des organisations de la société civile ». Cet événement a eu lieu sous l'égide de la présidence du GR-DEM et en coopération avec le président de la Conférence des OING. [Les principales conclusions](#) de cet échange de vues figurent dans le document [DD\(2021\)178](#).

23. Le 8 juillet 2021, à l'initiative de son président, le GR-J a tenu [un échange de vues informel](#) avec des représentants d'organisations internationales de la société civile actives dans le domaine de la protection du libre exercice de la profession d'avocat et de la défense des droits des avocats. Cet échange de vues, qui a également bénéficié de la participation de représentants de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence des OING, avait pour but de mieux comprendre les contributions et les attentes de ces organisations pour assurer aux avocats un environnement sûr et favorable et améliorer les normes de protection, ainsi que de souligner le rôle de la société civile et des associations professionnelles dans les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Le GR-H devrait, lui aussi, organiser un échange de vues avec la société civile à l'automne 2021.

24. Il serait certes prématuré de tirer des conclusions définitives à ce stade, mais plusieurs enseignements peuvent néanmoins être tirés des deux échanges mentionnés ci-dessus. Les présidences du GR-DEM et du GR-J se sont toutes deux déclarées satisfaites du format de ces échanges, de l'atmosphère constructive dans laquelle ils se sont déroulés et de la contribution substantielle apportée par les représentants des ONG. Il est apparu que ces échanges sont très précieux pour établir un lien direct entre la société civile et le Comité des Ministres et offrent à ce dernier la possibilité de prendre en compte les points de vue des acteurs de la société civile sur les

⁵ Il est rappelé qu'une réponse immédiate aux décisions d'Helsinki a été [l'échange de vues informel des Délégués des Ministres sur la contribution respective des institutions nationales des droits de l'Homme et des médiateurs aux droits de l'Homme et à l'État de droit](#), qui a réuni le 5 septembre 2019 les présidents d'institutions nationales, dont le président du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), avec lequel le Conseil de l'Europe coopère étroitement.

questions prioritaires traitées dans le cadre de l'action intergouvernementale. Il est proposé que les trois Groupes de rapporteurs concernés (GR-DEM, GR-H et GR-J) poursuivent à l'avenir ces échanges de vues avec la société civile à un rythme annuel, tout en continuant d'assurer leurs activités courantes. Le GR-SOC et le GR-C pourraient également être invités à envisager la tenue de ce type d'échanges de vues.

25. Dans les propositions de 2020, il était suggéré d'envisager, en complément, la possibilité de tenir une réunion annuelle avec la société civile, dans le but d'assurer un échange de vues plus large sur l'état de mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe relatives à la société civile, sur les bonnes pratiques en la matière et sur les principales difficultés rencontrées. Cette réunion annuelle serait organisée par la Secrétaire Générale avec tous les acteurs concernés (Comité des Ministres, Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme, Conférence des OING, comités directeurs compétents et autres acteurs internationaux) et ouverte à toutes les délégations.

État de mise en œuvre de la proposition :

26. Le Conseil d'experts sur le droit des ONG de la Conférence des OING a entrepris d'examiner la mise en œuvre par les États membres de la Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Ces travaux, soutenus par une contribution volontaires de la Finlande, feront l'objet d'un rapport détaillé qui sera publié d'ici la fin de l'année 2021. En conséquence, il est proposé qu'une première réunion de ce type, à laquelle participeraient tous les acteurs du Conseil de l'Europe et la société civile et portant sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) se tienne au début de l'année 2022.