

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 octobre 2025

GT-CS(2025)6

**COMITÉ DIRECTEUR SUR LA DÉMOCRATIE
(CDDEM)**

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
(GT-CS)**

RAPPORT DE LA 4e RÉUNION

(Réunion hybride, 22-23 septembre 2025)

préparé par la
Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
Division des institutions démocratiques et de la société civile

Le Groupe de travail du CDDEM sur la participation de la société civile (GT-CS) tient sa 4e réunion les 22-23 septembre 2025 (en présentiel et par visioconférence via Zoom – de 9h30 à 17h30). La réunion est présidée par Georgios Chrysafis, Grèce.

1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

Le Président ouvre la réunion et souhaite la bienvenue à tous les participants, dont la liste figure à l'Annexe I du présent rapport. L'ordre du jour est adopté tel qu'il figure à l'Annexe II.

2. Examen du projet révisé de mise à jour de la Recommandation CM (2007)¹⁴ du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

Les membres et les participants du GT-CS examinent le projet de mise à jour de la Recommandation CM(2007)¹⁴ du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations de la société civile en Europe, préparé par l'expert du Conseil de l'Europe Jeremy McBride, président du Conseil d'experts sur le droit des ONG de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (CINGO), avec l'aide du Secrétariat. Le projet intègre les commentaires reçus lors de la [consultation publique](#) qui a eu lieu pendant l'été. Les participants examinent également l'exposé des motifs (EM) actualisé qui accompagne la recommandation de 2007.

Le texte révisé de la recommandation a été soumis à une consultation publique le 5 août et est resté ouvert jusqu'au 15 septembre. Auparavant, trois États membres (la Bulgarie, l'Allemagne et les Pays-Bas) avaient formulé des observations écrites dans le cadre de la procédure silencieuse. Vingt-neuf autres contributions ont été reçues de différentes organisations et personnes pendant la période de consultation. Les participants au GT-CS accueillent favorablement ces commentaires. De nombreuses organisations ont formulé des suggestions concrètes de formulation, tandis que d'autres ont attiré l'attention sur des questions plus générales, telles que la nécessité d'encourager la recherche sur l'espace civique, de privilégier une approche fondée sur les risques en matière d'exigences de responsabilité des OSC ou de mieux opérationnaliser le concept d'environnement favorable aux OSC.

Si le GT-CS reconnaît que de nombreuses suggestions sont pertinentes et importantes, les propositions plus détaillées ne peuvent être intégrées dans le texte de la recommandation. Toutefois, lorsque les membres estiment qu'une explication ou une clarification détaillée est utile, ils conviennent de l'intégrer dans l'exposé des motifs (EM) qui doit guider la mise en œuvre de la recommandation.

Les membres examinent le préambule du projet révisé, dans lequel des ajouts sont proposés afin d'expliquer l'importance croissante de la coopération internationale entre les OSC et de reconnaître les différences de taille et de portée dans le travail des OSC. Le GT-CS estime qu'il serait utile d'ajouter une référence à la coopération internationale entre les organisations de la société civile dans l'annexe et d'ajouter la reconnaissance de la diversité des OSC dans l'EM.

Les participants discutent brièvement de la définition des OSC dans la première section sur **les principes fondamentaux** et conviennent d'illustrer dans l'EM les types d'organisations couvertes par la recommandation, comme l'ont suggéré plusieurs organisations lors de la consultation publique. En outre, des références explicites aux libertés de réunion et d'association dont devraient jouir les OSC seront ajoutées à cette section. Dans la deuxième section, **intitulée « Objectifs »**, un amendement vise à souligner la nécessité de protéger les OSC, leurs membres et leurs bénévoles, *entre autres*, contre la stigmatisation. La section précise également la possibilité pour les OSC de soutenir ou de s'opposer à des candidats et à des partis en dehors des périodes électorales.

En ce qui concerne la troisième section, intitulée **« Constitution et adhésion »**, les membres et les participants examinent les différentes conditions d'autorisation requises pour créer une OSC, afin de mieux refléter la diversité des systèmes d'octroi de la personnalité juridique et de limiter les motifs de refus des demandes d'octroi de la personnalité juridique. Dans la quatrième section, **intitulée « Succursales »**, il est convenu de supprimer explicitement l'obligation pour une OSC d'avoir une succursale dans un lieu (pays) spécifique afin d'y exercer ses activités. D'autres précisions sont convenues concernant les motifs de suppression de la personnalité juridique, tant en ce qui concerne la recommandation que le document de travail.

Dans la cinquième section, intitulée « **Gestion** », une suggestion de formulation issue de la consultation publique est retenue afin de clarifier l'inéligibilité à exercer les fonctions de dirigeant d'une OSC à la suite d'une condamnation.

Les participants conviennent de diviser le paragraphe 51 de la sixième section, intitulée « **Financement, propriété et soutien public** », en deux dispositions distinctes. La première fait référence à la liberté des OSC de solliciter et de recevoir des fonds, et la seconde se concentre sur l'interdiction de stigmatiser et d'étiqueter les organisations qui reçoivent des fonds étrangers. Le GT-CS accepte également d'intégrer la proposition issue de la consultation publique visant à élargir les types de soutien public aux OSC et à préciser que ce soutien doit contribuer à leur viabilité.

Dans la septième section intitulée « **Responsabilité** », les participants conviennent de préciser davantage l'exigence selon laquelle les obligations de divulgation et de rapport ne doivent pas être excessivement contraignantes et doivent respecter le droit à la vie privée des donateurs, des bénéficiaires, des membres, du personnel et, en outre, des bénévoles.

D'autres précisions issues de la consultation publique sont retenues dans cette section : la disposition selon laquelle les activités des OSC doivent être présumées légales, ce qui ne peut être contredit que par des preuves crédibles ; la possibilité pour les OSC d'introduire rapidement un recours judiciaire en cas de refus d'une demande de suspension d'une mesure administrative, ou l'exigence que les sanctions ne soient utilisées que dans les cas les plus graves de non-conformité, et non pas uniquement pour des infractions qui peuvent être corrigées. Les membres conviennent également de renforcer dans le texte la protection des bénévoles des OSC.

La section huit, intitulée « **Participation à la prise de décision** », intègre une nouvelle formulation qui résume les demandes exprimées lors de la consultation publique visant à renforcer la participation des OSC à la prise de décision publique. Les participants discutent de plusieurs renforcements dans le texte de la recommandation et conviennent d'inclure plus de détails dans le document de travail.

Le GT-CS confirme son accord sur la création d'une nouvelle section 9 sur **les OSC étrangères** afin de regrouper toutes les exigences applicables aux organisations qui déménagent ou sont en exil.

Au cours de la deuxième journée de la réunion, le GT-CS examine les modifications apportées à l'exposé des motifs qui accompagnera le texte de la recommandation, avec les révisions et ajouts correspondants. L'exposé des motifs comprend désormais des détails et des exemples supplémentaires, notamment ceux issus de la consultation publique, fournissant ainsi un guide complet pour la mise en œuvre de la recommandation.

3. Prochaines étapes

Le GT-CS charge le Secrétariat de réviser le texte et l'exposé des motifs conformément aux conclusions et aux suggestions de formulation convenues lors de la réunion. Les membres et les participants sont invités à envoyer dès que possible leurs commentaires supplémentaires sur le projet de recommandation examiné par le groupe et sur l'exposé des motifs.

Le Secrétariat consolidera les commentaires et produira un nouveau projet, puis informera le Bureau du CDDEM, qui se réunira les 3-4 novembre, de l'avancement des travaux. Les participants discutent également de la possibilité d'organiser une brève réunion en ligne s'il était nécessaire de clarifier certains commentaires ou suggestions finaux.

4. Recommandation sur la gouvernance à plusieurs niveaux

Le GT-CS examine brièvement les travaux du CDDEM sur la gouvernance à plusieurs niveaux, sur la base du rapport du CDDG sur le sujet (CDDG(2023)12) et de la note d'information préparée par le Secrétariat (GT-CS(2025)5), qui fournit quelques points de réflexion tant sur le plan de la procédure que sur le fond.

Le Secrétariat rappelle qu'il est proposé de prolonger jusqu'à la fin de 2027 le délai pour finaliser la recommandation sur la gouvernance à plusieurs niveaux, afin de permettre au CDDEM de continuer à élaborer des instruments normatifs dans le cadre de cycles biennaux. Cela signifie que les travaux peuvent commencer en 2026.

En termes de procédure, les participants se prononcent en faveur de la création d'un groupe de travail et proposent d'inclure d'autres acteurs au-delà des membres du CDDEM, tels que des collectivités locales ou des experts indépendants, mais en limitant la taille du groupe afin de permettre des échanges fructueux et productifs.

Sur le fond, le futur instrument sur la gouvernance à plusieurs niveaux doit tenir compte des travaux existants (CDDG, OCDE, UE, etc.) et apporter une valeur ajoutée. La recommandation devrait compléter la Charte européenne de l'autonomie locale et éviter tout langage qui pourrait involontairement compromettre ses garanties. En retour, la future recommandation pourrait souligner qu'une gouvernance à plusieurs niveaux efficace peut contribuer à la mise en œuvre effective de la Charte. Enfin, les travaux menés sur le terrain par le Centre pour la gouvernance à plusieurs niveaux du Conseil de l'Europe devraient fournir des éléments concrets susceptibles d'orienter la recommandation du CDDEM.

Plusieurs participants examinent en détail les principes et les recommandations du rapport du CDDG et fournissent des orientations sur la manière dont la recommandation pourrait s'appuyer sur ceux-ci. Les membres soulignent l'importance d'aller au-delà de la décentralisation et d'intégrer la question clé du financement et de la péréquation fiscale, même si cela ne constitue pas un axe spécifique des travaux du Conseil de l'Europe. L'échange confirme la préférence pour se concentrer sur les mécanismes et les procédures de la GPN plutôt que de prescrire des arrangements institutionnels concrets, compte tenu de la diversité des systèmes dans les États membres. Une recommandation a été formulée afin d'inclure des mécanismes concrets pour la gouvernance à plusieurs niveaux.

Bien qu'aucun consensus ne se soit encore dégagé sur l'orientation précise du futur instrument, la discussion confirme l'importance de se concentrer sur la manière dont les arrangements à plusieurs niveaux, multisectoriels et multi-acteurs peuvent être organisés dans la pratique, et de fournir des orientations procédurales concrètes fondées sur les principes du Conseil de l'Europe. Le Secrétariat préparera d'autres réflexions dans ce sens afin d'aider à identifier les domaines de convergence et à affiner la portée de la future recommandation. Les conclusions des discussions du GT-CS figureront également à l'ordre du jour du Bureau du CDDEM début novembre.

ANNEXE I**LISTE DES PARTICIPANTS****MEMBERS / MEMBRES****CHAIR / PRÉSIDENT**

M. Georgios CHRYSAFIS, expert au sein du département Organisation et fonctionnement du deuxième niveau de gouvernement local, Grèce

AUSTRIA / AUTRICHE

M. Peter ANDRE, ministère de l'Intérieur, expert principal pour les affaires juridiques

BELGIUM / BELGIQUE

M. Edwin LEFEBRE, directeur adjoint, ministère de la Communauté flamande, Agence des affaires intérieures

CZECHIA / TCHÉQUIE

M. Pavel MIČKA, chef de l'unité du Conseil gouvernemental pour les organisations non gouvernementales à but non lucratif, Bureau du gouvernement de la République tchèque

FINLAND / FINLANDE

Mme Anu JUVONEN, Conseil consultatif sur la politique de la société civile (KANE)

GERMANY / ALLEMAGNE

Mme Constanze LERNHART, Ministère de l'identité régionale, des collectivités locales, de la construction et de la numérisation du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, chef de l'unité 302 « Missions des collectivités locales, structure territoriale et intérêts dans la législation et la mise en œuvre administrative »

M. Felix BÖTTCHER

GREECE / GRÈCE

M. Dimitrios PONTIKAKIS, expert au sein de la Direction de l'organisation et du fonctionnement des collectivités locales

ITALY / ITALIE

M. Pierluigi TROMBETTA, conseiller diplomatique du ministre italien des Affaires régionales, ministre des Affaires régionales et des Autonomies

Mme Maja BOVA

REPUBLIC OF MOLDOVA / REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Mme Lilia PASCAL, chef de la Direction des droits humains et de la coopération avec la société civile

Mme Camelia JALBA

NETHERLANDS / PAYS-BAS

M. Jesse LOEVINSOHN, Direction générale de l'administration publique et de l'État de droit démocratique, Département de la démocratie et de la gouvernance, Ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume

PORTUGAL

Mme Tânia MOURATO, directrice adjointe, Direction générale des collectivités locales

ROMANIA / ROUMANIE

M. Dacian ȚOLEA, conseiller principal, Secrétariat général du gouvernement, Service d'appui stratégique et de coopération avec les organisations de la société civile

M. Daniel Ștefan BELINGHER, conseiller, Secrétariat général du gouvernement, Service d'appui stratégique et de coopération avec les organisations de la société civile

M. Claudiu IVAN, conseiller, Secrétariat général du gouvernement, Service d'appui stratégique et de coopération avec les organisations de la société civile

SLOVAK REPUBLIC / RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Mme Zuzana VIZVÁRYOVÁ, conseillère d'État générale, Unité d'autonomie administrative, Département de la modernisation et de la coordination, Section de l'administration publique, Ministère de l'intérieur de la République slovaque

SPAIN / ESPAGNE

Mme Ione TRIGO BALLESTEROS, Directrice de programme, Sous-direction des relations internationales et européennes du ministère de la Politique territoriale et de la Mémoire démocratique

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mme Kirsty BROWN, Ministry of Housing, Communities & Local Government

CONSULTANT EXPERT / EXPERT CONSULTANT

M. Jeremy McBride, Président du Conseil d'experts du CINGO sur le droit des ONG

OTHER PARTICIPANT / AUTRE PARTICIPANT**UNION EUROPÉENNE / UNION EUROPEENNE**

Mme Elena HAIG, chargée des questions juridiques et politiques, Commission européenne, DG Justice et consommateurs, C.2 Politique en matière de droits fondamentaux

SECRETARIAT**SECRETARIAT DU CDDEM / CDDEM SECRETARIAT**

Ms Urška UMEK, Secretary of the CDDEM / Secrétaire du CDDEM

Mme Marta BECERRA, Co-Secretary of the CDDEM / Co-Secrétaire du CDDEM

Ms Isabelle ETTER, Assistant / Assistante

OTHER SECRETARIAT / AUTRE SECRÉTARIAT

Mme Irena GUIDIKOVA, Cheffe du Service des institutions et des libertés démocratiques / Head of the Democratic Institutions and Freedoms Department

Mme Lotta VALTONEN, Unité de la société civile / Civil Society Unit

OTHER COUNCIL OF EUROPE PARTICIPANTS / AUTRES PARTICIPANTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

European Committee on Legal Co-Operation / Comité européen de coopération juridique (CDCJ)

M. James D'AGOSTINO, Avocat principal, Bureau du procureur général, Malte

Youth Department / Service de la Jeunesse

Mme Emma WEDNER, membre du bureau du Conseil consultatif de la jeunesse

MONEYVAL and criminal asset recovery / MONEYVAL et le recouvrement des avoirs criminels

M. Lado LALICIC, Secrétaire exécutif, Chef de Division

INTERPRETERS / INTERPRETES

Mme Elisabetta BASSU

M. Michael HILL

M. Jean-Jacques PEDUSSAUD

Mme Lucie DEBURLET-SUTER

Mme Julia TANNER

ANNEXE II
ORDRE DU JOUR

Lundi 22 septembre 2025		
1.	Ouverture de la réunion par le président	
2.	Adoption de l'ordre du jour	[GT-CS(2025)OJ2]
3.	Recommandation actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations de la société civile en Europe - Examen des commentaires reçus lors de la consultation publique	[CDDEM(2025)12 rev.] [GT-CS(2025)4]
4.	Recommandation actualisée sur le statut juridique des organisations de la société civile en Europe - Examen et finalisation du projet de recommandation	[CDDEM(2025)12 rev. 2]
Mardi 23 septembre 2025		
5.	Recommandation actualisée sur le statut juridique des organisations de la société civile en Europe - Examen et finalisation du projet d'exposé des motifs de la recommandation	[CDDEM(2025)14 rev]
6.	Recommandation sur la gouvernance à plusieurs niveaux - Mises à jour par le Secrétariat et discussion sur les prochaines étapes	[GT-CS(2025)5]
7.	Questions diverses	