



La participation civile au processus décisionnel

Visite d'information en Finlande

29 mars – 1^{er} avril 2022

RAPPORT

Table des matières

<i>Introduction</i>	3
<i>La Finlande et les ONG</i>	3
<i>Associations</i>	4
<i>Fondations</i>	4
<i>Processus de consultation</i>	4
<i>Réforme des services de santé, d'aide sociale et de secours</i>	6
<i>Financement et autonomie</i>	7
<i>Étude de cas : Financement des ONG par la loterie nationale finlandaise Veikkaus</i>	7
<i>Transparence</i>	8
<i>Informations recueillies : Résumé des défis et des perspectives en matière de consultations</i>	8
<i>Informations recueillies : Coopération avec le Conseil de l'Europe</i>	10
<i>Étude de cas : Extinction Rebellion</i>	11
<i>Recommandations</i>	12
<i>Annexe : Programme de la visite</i>	14
<i>Méthodologie adoptée pour le présent rapport</i>	16

Introduction

La visite en Finlande a eu lieu entre le 30 mars et le 1^{er} avril 2023, à l'invitation de la Représentation finlandaise auprès du Conseil de l'Europe. Cette visite a été organisée principalement dans le but de rencontrer la société civile et le gouvernement finlandais, afin de comprendre quelles sont les perspectives qui s'offrent aux ONG en Finlande et les difficultés qu'elles rencontrent. Elle visait en outre à communiquer aux ONG des informations sur le Conseil de l'Europe et à étudier comment la société civile finlandaise et le Conseil de l'Europe pourraient améliorer leur coopération et la coordination de leurs activités. La Fédération finlandaise des affaires sociales (SOSTE), organisation qui regroupe près de 300 ONG intervenant dans le domaine des affaires sociales et de la santé, était partenaire de la visite et a organisé des réunions avec des ONG ainsi qu'un événement ouvert destiné aux ONG.

Ainsi, un événement ouvert a été organisé pour promouvoir le Conseil de l'Europe et son action ainsi que pour examiner les modes de coopération qui pourraient être établis entre la société civile finlandaise, la Conférence des OING (COING) et le Conseil de l'Europe. Cet événement s'adressait aux ONG internationales, qui ont déjà un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe ou qui peuvent en faire la demande, ainsi qu'aux organisations finlandaises qui interviennent sur le terrain.

La visite avait aussi pour objectif d'encourager les autorités publiques et les parlementaires à mettre en œuvre les recommandations, lignes directrices et autres documents adoptés par le Conseil de l'Europe dans leurs propres activités et à les promouvoir auprès de la société civile. Le ministère des Affaires étrangères a déjà exprimé sa volonté de faire participer la société civile aux consultations sur les questions relatives aux politiques menées par les organisations internationales, telles que l'UE et l'ONU. La délégation encourage les autorités finlandaises à étendre ces processus aux aspects liés à la politique qu'elles mènent au sein du Conseil de l'Europe et à créer des possibilités similaires en ce qui concerne l'élaboration de processus et de stratégies au sein du Conseil de l'Europe et avec celui-ci. Cela permettrait également d'améliorer la visibilité du Conseil de l'Europe en Finlande et de multiplier les possibilités offertes aux ONG nationales d'exercer leur rôle d'observateur critique.

La Finlande et les ONG

Les cadres juridiques régissant respectivement le fonctionnement des ONG, la participation civile au processus de prise de décisions politiques et la liberté de réunion pacifique sont très bien développés en Finlande. À certains égards, ils sont même sans équivalent et résultent d'une très longue tradition de coopération entre les autorités et la société civile en Finlande.

La loi sur les associations tient compte des questions relatives aux droits humains, mais il s'agit d'un processus continu. La loi sur l'accès aux documents revêt également une grande importance, car la transparence est un aspect essentiel pour la participation de la société civile et pour garantir que les autorités rendent des comptes.

La Constitution finlandaise garantit notamment à toute personne le droit à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, le droit d'organiser des réunions et des manifestations et le droit à la liberté d'association. Le principal texte législatif régissant le droit d'association en Finlande est la loi sur les associations. Les ONG rencontrées au cours de la visite ont déclaré que des consultations effectives avaient été menées au sujet de la modification de cette loi. Le principal texte législatif régissant le droit de réunion est la loi sur les réunions, qui a été révisée en 2019. Certaines ONG ont fait part de leur préoccupation concernant les modifications apportées à ce texte, selon lesquelles les organisateurs sont tenus de présenter à la police un préavis de 24 heures pour les manifestations en plein air, alors

que celui-ci était auparavant de six heures¹. Certaines organisations ont également indiqué que le processus de consultation pour ces modifications a été mené à la hâte et qu'il ne visait à obtenir que des contributions limitées.

Associations

Le registre finlandais des associations recense plus de 106 000 associations actives en Finlande (2019). Les principaux secteurs d'intervention des ONG sont liés à la culture, aux sports et aux loisirs, ainsi qu'à la protection sociale et aux soins de santé. Environ 75 % des Finlandais sont membres d'une association à un moment ou à un autre au cours de leur vie, tandis que 30 % sont membres permanents d'une association et 8 % sont membres de plus de cinq associations. Si l'on compare avec les autres pays, le nombre d'associations présentes en Finlande est important par rapport à la population (5,5 millions d'habitants).

Il existe également des entités/associations non enregistrées, mais en vertu de la législation, elles ne sont pas reconnues par les banques et les communes, par exemple. Seules les associations enregistrées peuvent demander des subventions, détenir un compte bancaire, etc.

Un problème particulier se pose avec les nouveaux types d'activités menées par les organisations de la société civile, qui ne s'inscrivent pas dans le cadre bien établi des associations enregistrées et des ONG traditionnelles dotées de structures (hiérarchiques) claires et relevant d'un cadre juridique bien connu. Les initiatives organisées en ligne peuvent avoir occasionnellement des porte-parole, mais ne disposent pas d'un conseil d'administration ni de représentants élus, et mènent des actions plus spontanées que les ONG classiques. Il est donc nécessaire de définir une nouvelle entité, par exemple le « groupe d'action », pour que ces groupements dynamiques de la société civile qui ne sont pas enregistrés puissent être reconnus.

Un bon exemple est offert par Le mouvement Extinction Rebellion, qui a rencontré d'importantes difficultés avec la police finlandaise, offre un bon exemple de ce nouveau type d'initiative civile. Ce cas spécifique est traité plus loin dans le présent rapport et, pour certaines des questions abordées, une liste de recommandations figurera dans un chapitre spécifique.

Fondations

Les fondations sont enregistrées en application d'une loi spécifique. Elles peuvent être considérées comme des organisations à but non lucratif, potentiellement exonérées d'impôt si elles utilisent leur portefeuille comme un investisseur passif. La loi sur les fondations a été mise à jour en 2015 et il existe entre 2 000 et 3 000 fondations enregistrées en Finlande.

Processus de consultation

En Finlande, il est du ressort de l'État de promouvoir la participation de la population. En règle générale, dans tous les pays nordiques, y compris la Finlande, on considère que les processus

¹ Des délais de préavis plus courts peuvent être envisagés lorsque les manifestations ne causent pas de troubles excessifs à l'ordre public.

d'élaboration des lois sont suffisamment ouverts et qu'il existe une longue tradition de participation de la société civile.

La participation de la société civile au processus décisionnel est bien implantée en Finlande et est favorisée par la législation et la réglementation. Toutefois, les demandes de contribution sont variables en fonction des services et de la volonté des décideurs politiques concernés, les délais de consultation sont parfois trop courts et les petites ONG et les minorités ont des difficultés d'accès à ces mécanismes.

Le processus de consultation fait partie du processus d'élaboration des décisions : la consultation des différentes parties prenantes est requise et se tient par l'intermédiaire d'un site web public (lausuntopalvelu.fi), sur lequel tout le monde peut voir les consultations en cours et précédemment effectuées ainsi que les contributions des différentes parties prenantes. Les lignes directrices relatives au processus de consultation exigent qu'un résumé soit publié et que les autorités décrivent la manière dont les recommandations formulées ont été prises en compte.

L'un des instruments qu'il convient de citer est la procédure dite d'initiative citoyenne² (résultant d'un amendement constitutionnel entré en vigueur en 2012). Elle a pour but l'adoption d'une nouvelle loi ou la modification d'une loi existante. Ainsi, si au moins 50 000 citoyens finlandais ayant le droit de vote se réunissent dans ce cadre, ils peuvent soumettre une initiative au parlement en vue de l'adoption d'une loi. Les signatures doivent être recueillies dans un délai de six mois. L'année dernière, la page internet consacrée à cet instrument (kansalaisaloite.fi) a enregistré 5 millions de visites. Au total, 62 initiatives citoyennes ont réuni les 50 000 signatures nécessaires, la plupart d'entre elles ayant été recueillies en ligne. La loi prévoit qu'une initiative doit présenter une proposition de loi ou de modification d'une loi existante, un texte qui peut être difficile à rédiger pour les citoyens. Deux initiatives ont atteint leur objectif : la loi sur l'égalité du mariage et la loi sur la maternité. D'autres initiatives, qui n'ont pas donné lieu à des modifications de la législation, ont néanmoins produit un effet en suscitant un débat public et une évolution des mentalités.

Cependant, l'initiative citoyenne repose sur la participation publique de toutes et tous, et non seulement des ONG, tandis que les ONG rencontrées ont souligné de manière plus générale que la consultation législative est souhaitable, mais qu'elle est source de contraintes, par exemple lorsque les délais sont courts, que les points de vue présentés ne sont pas pris en compte, etc.

Lors des réunions tenues avec les ONG finlandaises, les aspects ci-après ont été évoqués au sujet des processus de consultation et du site web (Lausuntopalvelu.fi) sur lequel les demandes de consultation des autorités sont répertoriées :

- Il n'est pas clairement indiqué quels sont les projets soumis en ligne.
- Les processus perdent de leur substance : le calendrier des consultations conduit à se demander si les consultations sont simplement symboliques ou si elles sont réellement significatives, ou encore si elles ont un effet sur le résultat du processus décisionnel.
- Les délais fixés sont parfois impossibles à respecter.
- La qualité des propositions n'est pas toujours bonne (du point de vue des droits humains, il n'y a parfois aucune raison d'apporter une modification).
- Les ONG ne sont pas toujours informées de la publication d'un projet. Des améliorations sont possibles sur ce point : les ONG devraient par exemple être informées lorsque des projets de loi ou des initiatives pertinents font l'objet d'une consultation. Les ONG s'inquiètent de ne pas être informées de la tenue de certaines consultations et il est nécessaire d'assurer une surveillance régulière sur le site web.
- Il n'est plus possible de commenter « librement » les projets, les questions sont ciblées ou invitent seulement à répondre par oui ou par non.

²https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaaminen/kansalaisaloite/Pages/default.aspx

- Un aspect positif : il est possible de consulter les différents commentaires laissés par les autres ONG et le dialogue est possible.

Observations des ONG sur les auditions

- De façon générale, la société civile finlandaise est bien écoutée, la coopération avec les autorités est bonne (notamment en période de crise) et le niveau de confiance est élevé (de part et d'autre).
- Certaines ONG (en particulier les organisations-cadres) estiment qu'un tel nombre d'auditions et de consultations sont organisées qu'il est difficile de participer/contribuer à tous ces processus.
- Qui est entendu, et quelles ONG en particulier ? Qu'en est-il de celles qui représentent, par exemple, des minorités ? Les auditions se déroulent principalement à Helsinki et au siège des organisations.

Autres observations des ONG sur l'élaboration des projets de loi/la contribution des ONG

- Les ministères/autorités ont besoin de plus de ressources pour mettre en œuvre tous les programmes. Davantage de ressources devraient également être consacrées à la préparation des initiatives/projets de loi.
- Il convient de se demander si le gouvernement ne s'appuie pas trop sur les ONG. Le manque de ressources (dans les ministères) est manifeste, et il est parfois demandé aux ONG d'apporter une contribution importante, s'agissant non seulement de partager leurs connaissances et leur expertise, mais aussi d'élaborer des parties de texte pour des documents administratifs.
- La pandémie de covid-19 a affecté la coopération avec les autorités, qui souhaitent organiser davantage de formations sur les droits humains avant la crise. En outre, les ressources humaines des ministères ont été réduites, ce qui a des répercussions sur le montant que ceux-ci peuvent consacrer à l'évaluation de l'impact sur les droits humains.
- Il est nécessaire d'organiser davantage de formations sur les droits (des minorités, des enfants, etc.) à l'intention du personnel des ministères. Une plus grande attention devrait être accordée à l'impact sur les droits humains.

Le [Conseil consultatif sur les politiques relatives à la société civile \(KANE\)](#), qui dépend du ministère de la Justice, constitue une autre plateforme de dialogue. Le Conseil consultatif est notamment chargé de promouvoir les interactions entre l'administration et la société civile et d'améliorer les conditions dans lesquelles les organisations de la société civile interviennent. Il est composé de représentants de la société civile, du secteur de la recherche, du monde des affaires, des ministères et d'autres organismes publics. KANE est une initiative satisfaisante qui existe depuis longtemps, bien qu'on lui ait reproché d'être trop tournée vers Helsinki.

Réforme des services de santé, d'aide sociale et de secours

L'organisation des services publics de santé, d'aide sociale et de secours en Finlande a fait l'objet d'une réforme³. Cette responsabilité a ainsi été transférée des communes aux services de protection sociale des régions à partir de 2023, et l'objectif principal de la réforme est d'améliorer la disponibilité et la qualité des services publics essentiels dans l'ensemble du pays.

La réforme est source de préoccupation, par exemple quant à l'avenir des partenariats conclus entre les communes et les ONG et au financement des actions de ces dernières par les communes.

³<https://soteuudistus.fi/en/frontpage>

Financement et autonomie

Le financement des ONG en Finlande est très particulier, car les activités de la société civile sont principalement financées par l'État. Jusqu'à présent, ce financement est assuré par des contributions du Fonds de la loterie finlandaise, mais il sera remplacé par un financement direct provenant des prélèvements des contribuables en 2024. L'un des motifs de ce changement est le problème éthique que posent la réception et l'acceptation de fonds provenant de jeux d'argent. Toutefois, bien que l'État ait promis de maintenir le niveau de ce financement à l'avenir, de nombreuses ONG anticipent une difficulté : le système actuel garantit une sorte d'autonomie des ONG vis-à-vis de l'État, car les fonds ne sont pas attribués directement par les autorités. Cette situation changera avec le nouveau système, et les organisations de la société civile estiment qu'une plus grande autonomie est nécessaire pour garantir que les autorités ne puissent exercer une influence indue sur les actions, les programmes et les objectifs politiques des ONG qui bénéficient de ces fonds. Il est nécessaire de veiller à ce que les ONG soient autonomes dans la fixation de leurs objectifs.

En résumé, étant donné que de nombreuses activités menées par des ONG finlandaises dépendent de fonds publics, cette évolution suscite beaucoup d'inquiétude quant aux possibilités de financement à l'avenir. Il n'existe pas vraiment de tradition de mobilisation de fonds privés, donc la diminution du financement public dans les années à venir constituerait un défi de taille pour beaucoup d'ONG. Elles sont également nombreuses à s'inquiéter de leur autonomie à l'avenir. La révision des systèmes de financement des organisations de la société civile (par le gouvernement) présente des risques. À l'heure actuelle, les OSC estiment que le système de financement les empêche de travailler d'une manière qui leur permette de réagir en fonction des différents besoins, par exemple de ceux de leurs membres. Ce sont les ONG elles-mêmes qui devraient fixer leurs objectifs, et non le gouvernement (par le biais du financement qu'il leur accorde).

- Les indicateurs utilisés pour rendre compte des actions de sensibilisation au Centre de financement des organisations œuvrant pour la protection sociale et la santé (STEA) ne sont pas adaptés, ce qui rend ce travail trop contraignant.
- Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des organes conventionnels montre que cette mise en œuvre est lente et que, dans une large mesure, la responsabilité en est confiée aux ONG.

Le financement de projets par les ministères peut être soumis à différents processus et lignes directrices, ce qui peut être assez décourageant pour les ONG. Les autres moyens de financement dont elles disposent ne sont pas très développés en Finlande ; il n'y a pas de tradition de parrainage privé ni de possibilités de réduction d'impôts pour les donateurs qui appartiendraient au secteur privé ou au secteur des entreprises. Certaines ONG ont traditionnellement recours à la collecte dans la rue et à d'autres formes de levées de fonds ; la collecte de fonds nécessite un permis spécial, est contrôlée par la police et est réservée aux associations enregistrées.

Étude de cas : Financement des ONG par la loterie nationale finlandaise Veikkaus

La Finlande a mis en place depuis longtemps un système de financement public des ONG. Depuis plus de 70 ans, il existe un monopole de l'État sur les jeux d'argent. La majeure partie des fonds publics octroyés aux ONG provient des contributions de la loterie nationale finlandaise Veikkaus, mais ce mécanisme sera remplacé en 2024 par un système de financement direct provenant des prélèvements des contribuables. Les bénéfices des jeux d'argent sont utilisés pour soutenir des activités d'intérêt public, qui consistent principalement à financer et promouvoir le sport et l'éducation physique, la science, l'art, le travail de jeunesse, la santé et la protection sociale, l'élevage de chevaux et les sports

équestres. Les recettes annuelles des jeux d'argent s'élèvent à environ 1,1 milliard d'euros. Actuellement, le produit des opérations de jeu de Veikkaus, l'organisme national qui détient le monopole sur les jeux d'argent, est utilisé pour soutenir les initiatives suivantes :

- des projets liés aux arts, à la culture et aux sports (53 %) ;
- des organisations œuvrant pour la protection sociale et la santé (43 %) ;
- des projets liés à la promotion de l'élevage de chevaux et des sports équestres (4 %).

Le système actuel prendra fin en 2024 et les recettes des jeux d'argent seront alors réaffectées au budget de l'État. Cela pourrait signifier que les flux de financements attribués aux bénéficiaires seront plus prévisibles à l'avenir, mais cette réorganisation donnera aussi plus de pouvoir aux responsables politiques et subordonnera le financement des ONG aux décisions politiques qui seront prises.

Transparence

Les ONG sont soumises à une obligation de transparence selon qu'elles perçoivent des fonds publics ou non.

Les ONG qui bénéficient de fonds publics doivent fournir au gouvernement des informations détaillées sur leurs activités, leur situation financière et la manière dont elles sont gérées. La charge administrative qui pèse sur les ONG recevant des fonds publics est assez élevée et particulièrement difficile à assumer pour les petites structures. Les ONG demandent donc une simplification des règles comptables, en particulier pour les organisations les plus petites. Elles espèrent en outre que le processus de numérisation rendra les choses plus simples et plus faciles à gérer à l'avenir. Par ailleurs, toutes les associations doivent mettre à jour chaque année les informations les concernant auprès de l'Office finlandais des brevets et de l'enregistrement.

Une initiative a été déposée concernant la création d'un registre de transparence⁴ (registre des lobbyistes). L'objectif de ce texte est d'améliorer la transparence du processus décisionnel et, ce faisant, d'empêcher toute influence indue et de renforcer la confiance de la population. La loi qui sera élaborée à l'issue de ce processus imposera une obligation d'enregistrement aux organisations et aux personnes exerçant des activités de lobbying.

Informations recueillies : Résumé des défis et des perspectives en matière de consultations

Globalement, il y a une solide relation de confiance entre les organisations de la société civile et les autorités finlandaises, qui repose sur une longue tradition de coopération. Pour autant, malgré cette grande confiance, certaines parties prenantes ont déclaré que les citoyens finlandais n'ont souvent pas le sentiment de pouvoir changer les choses et que la faible participation aux élections ainsi qu'une certaine montée des mouvements populistes et radicaux sont un signe de détachement vis-à-vis de l'État et de ses mécanismes, y compris de la démocratie en tant que telle. La crainte d'une polarisation

⁴ Pour de plus amples informations sur le registre de transparence : <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM033:00/2019>

croissante de la société finlandaise a été mentionnée à plusieurs reprises lors des discussions tenues avec les ONG.

Il est également fait état de difficultés qui, dans une certaine mesure, découlent du manque de moyens financiers et humains des autorités publiques. En fait, de nombreuses ONG ont demandé que les autorités publiques soient mieux dotées en ressources pour qu'elles assurent un suivi significatif des processus de consultation et de participation qu'elles engagent.

Les ONG ont de plus le sentiment que, dans une certaine mesure, les autorités publiques comptent beaucoup sur elles pour recueillir des données et effectuer elles-mêmes un travail de suivi. En résumé, les ONG sont satisfaites des processus de consultation et de participation, mais moins du suivi réalisé.

Les ONG ont indiqué que les pratiques tendent à évoluer vers des consultations et des contributions en ligne. Elles ont assisté à la formalisation de ces processus, et ont par exemple uniquement reçu des questionnaires laissant la possibilité de cocher des cases ou de répondre par oui ou par non, au lieu de prévoir des contributions écrites plus étoffées. Bien que cette méthode ait ses avantages et permette un accès plus facile, elle restreint le débat et peut affaiblir considérablement le processus.

Par ailleurs, le calendrier des processus de consultation semble se resserrer, ce qui entrave la participation des petites organisations. L'une des raisons de ce raccourcissement des délais est le changement du système de communication des informations. Alors qu'auparavant, les ONG étaient directement alertées de l'ouverture de nouveaux processus de consultation, elles doivent aujourd'hui souvent chercher à en prendre connaissance par elles-mêmes.

On relève une importante coopération en ce qui concerne l'élaboration des documents politiques, par exemple avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé ou le ministère des Affaires étrangères. L'intérêt accru pour la participation des enfants a été mentionné comme une grande source de satisfaction ; ainsi, les autorités cherchent de plus en plus à inclure les enfants et les jeunes dans les processus participatifs, ce qui leur offre des expériences démocratiques positives.

En général, les consultations sur les questions politiques sont opportunes et pertinentes, mais dans certains cas, elles ont été lancées trop tard. Les ONG ont indiqué qu'il était nécessaire de renforcer les capacités des ministères, afin de leur permettre de mieux préparer les processus de consultation et de garantir un suivi efficace. Les récentes restrictions budgétaires ont entraîné une révision à la baisse des programmes, alors que davantage de formations sont nécessaires, par exemple en ce qui concerne les minorités, les évaluations de l'impact sur les droits humains et les droits des enfants.

La coopération avec la société civile est bonne lorsqu'il s'agit de politiques menées avec d'autres organisations internationales que le Conseil de l'Europe, mais les documents ne sont pas suffisamment traduits dans les langues nationales. Cela exclut toutes les personnes qui ne maîtrisent pas suffisamment l'anglais (ou le français) pour comprendre pleinement les documents, y réagir et apporter des contributions significatives.

En règle générale, la participation des ONG aux consultations est considérée comme très intense, ce qui la rend même difficile compte tenu de leurs moyens limités. Le manque de ressources des autorités accroît la charge de travail des ONG. L'évolution vers des consultations en ligne (qui s'est intensifiée en raison de la crise liée à la pandémie) soulève également des interrogations, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les structures qui en bénéficient et voient leur participation facilitée et celles qui pourraient être perdantes. Les restrictions imposées par un processus plus formel, par exemple avec des questionnaires à choix multiples, ont été mentionnées à plusieurs reprises. L'une des demandes formulées lors des discussions avec les ONG concernait la création par le ministère des Affaires étrangères d'une fonction d'ambassadeur ou d'ambassadrice pour la société civile.

De nombreuses ONG ont déclaré que les auditions se déroulaient principalement à Helsinki. Dans ce contexte, l'utilisation accrue des outils en ligne peut s'avérer utile, car elle permet une participation

plus large. Il est également nécessaire d'intégrer plus largement les points de vue de différents groupes, tels que les migrants. Il conviendrait aussi que la société civile mette à profit les possibilités qui lui sont offertes et qu'elle soit plus proactive.

Informations recueillies : Coopération avec le Conseil de l'Europe

Certaines ONG travaillent avec les documents publiés par le Conseil de l'Europe (conventions, recommandations, lignes directrices) et une ONG nationale travaille directement avec le Conseil de l'Europe en qualité d'observatrice, tandis que d'autres ont un statut participatif auprès de l'Organisation (en tant que membres d'une ONG internationale). Ainsi, dans le domaine des droits des enfants, le rôle du Conseil de l'Europe a été qualifié de très important, notamment pour ce qui est de la communication avec le ministère concerné. Il a été mentionné que la Convention de Lanzarote est un outil important. Les parties prenantes ont indiqué qu'il avait fallu un certain temps pour convaincre les organisations de la société civile des avantages qu'il y a à travailler avec les conventions du Conseil de l'Europe, mais qu'une fois qu'elles l'avaient compris, les activités de sensibilisation s'appuyant sur les conventions ont été très utiles. En outre, la campagne « Démocratie ici, Démocratie maintenant » menée par le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe a été citée comme un bon exemple. Cette campagne visait spécifiquement à améliorer la participation des jeunes aux élections en Finlande.

Les conventions du Conseil de l'Europe sont également utilisées au niveau local, par exemple en ce qui concerne les questions environnementales ou la participation aux processus de planification. Le principal inconvénient mentionné est l'absence de traduction des documents du Conseil de l'Europe dans les langues nationales. Cela empêche de nombreux citoyens d'utiliser ces instruments ou laisse aux ONG la responsabilité de transmettre le message à leurs membres et à la société civile en général. C'est également une des conclusions de l'étude réalisée par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la COING sur la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres (L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe)⁵.

Pour ce qui est du suivi des activités de l'ensemble de cet organe conventionnel, il incombe dans une large mesure aux ONG. Une fois de plus, le manque de ressources des autorités a été mentionné, mais aussi une certaine lourdeur bureaucratique et des questions indéterminées. La mise en œuvre des actions qui doivent en résulter a été qualifiée de lente.

Dans certains cas, les mécanismes d'établissement de rapports et de suivi des autres organisations internationales semblent être mieux connus que ceux du Conseil de l'Europe.

Comme indiqué précédemment, les consultations menées auprès de la société civile sur les politiques des autres organisations internationales sont mieux développées que celles qui concernent le Conseil de l'Europe. Les autorités finlandaises, et en particulier le ministère des Affaires étrangères, ont une marge de progression pour associer davantage la société civile finlandaise aux consultations concernant le Conseil de l'Europe.

⁵<https://rm.coe.int/study-the-legal-space-of-ngos-fr/1680a5b48c>

Étude de cas : Extinction Rebellion

La violence policière lors des manifestations n'a jamais été un sujet de préoccupation particulière en Finlande. Cependant, en 2020, lorsque Elokapiina (Extinction Rebellion Finlande) a organisé une manifestation pacifique dans le centre d'Helsinki, la police a décidé d'utiliser des gaz lacrymogènes, y compris sur des mineurs, et a par la suite placé des dizaines de personnes en garde à vue. Selon des témoins, les personnes qui avaient été aspergées se sont vu refuser les premiers soins au poste de police. Parmi les autres préoccupations concernant les actions de la police, on peut citer la confiscation de médicaments prescrits à des personnes, suivie d'accusations de possession de médicaments sans ordonnance ; le placement de personnes en garde à vue pendant plus de 12 heures sans qu'elles soient informées du changement de leurs droits après 12 heures ni de la possibilité de contacter un avocat ; le maintien de personnes en garde à vue pour des motifs arbitraires ; la détention de personnes sans eau dans un fourgon en pleine chaleur ; le refus de répondre à l'alarme déclenchée par un bouton ; etc. Certaines actions de protestation ont également donné lieu à des contre-manifestations organisées par des organisations d'extrême droite. Les manifestants ont été harcelés et, contrairement à la pratique habituelle qui consiste à séparer les contre-manifestants des manifestants initiaux, les contre-manifestations ont été autorisées à proximité des manifestants d'Extinction Rebellion. Selon les rapports de suivi de CIVICUS sur la Finlande⁶, un usage disproportionné de la force a été fait pour arrêter les manifestants dans le cas d'Extinction Rebellion.

Un débat public a été tenu pour déterminer si l'attitude de la police à l'égard des manifestations d'extrême droite était plus tolérante qu'à l'égard des manifestations de militants de gauche/antiracistes/environnementaux. Dans son rapport annuel 2022/23, Amnesty International⁷ a critiqué les actions de la police lors de la dispersion de manifestations qui bloquaient les rues et perturbaient la circulation.

De façon générale, la confiance dans les autorités (y compris la police) est bonne en Finlande, mais en raison des réactions de la police ces dernières années à l'égard de certaines manifestations, il est possible que cet indicateur soit en recul.

Le cas d'Extinction Rebellion met également en lumière la question du financement des mouvements de « groupes d'action », dans le contexte de dépendance des ONG finlandaises aux financements publics. Il est difficile pour une organisation comme Extinction Rebellion d'obtenir des fonds. Des accusations de collecte illégale de fonds ont été portées contre Elonvaalijat, une organisation enregistrée qui se consacre à la collecte de fonds pour Extinction Rebellion. Les autorités lui ont confisqué 20 000 euros et une enquête pénale est en cours, au motif que les fonds recueillis seraient destinés à des activités illégales ou à des activités qui mettent manifestement en péril la sécurité ou l'ordre public. Elonvaalijat estime que l'objectif du procureur et de la police est d'empêcher le financement des mouvements populaires qui gênent la police et le gouvernement, tels qu'Elokapiina, et de décourager la population de manifester son soutien à ces mouvements.

De plus amples informations figurent dans la contribution d'Elonvaalijat⁸ aux documents de référence du 4^e Cycle de l'Examen Périodique Universel (EPU) de l'ONU concernant la Finlande.

⁶[Finland - Civicus Monitor](#)

⁷[Amnesty International Rapport 2022/23 : La situation des droits humains dans le monde – Amnesty International](#)

⁸[Quatrième Cycle de l'Examen périodique universel – Finlande – Documents de référence | HCDH](#)

Recommandations

- Le passage à des modèles de consultation en ligne, que l'on constate dans toute l'Europe, présente des avantages mais aussi des inconvénients. L'inclusivité doit être garantie et de nombreuses ONG ont demandé que les réunions physiques/auditions ne soient pas réduites et que les consultations en ligne laissent la possibilité de donner des conseils et qu'elles ne limitent pas les contributeurs à « cocher des cases dans un formulaire ». Les ONG demandent que la communication d'informations sur l'ouverture des processus consultatifs et participatifs soit considérée comme une étape essentielle du processus. À l'heure actuelle, le fait qu'elles doivent se renseigner elles-mêmes sur les processus en ligne constitue un obstacle majeur à leur capacité de participation. Les délais doivent être suffisants.
- Les ONG ont formulé des demandes spécifiques pour soutenir la participation des enfants et des migrants, ce qui nécessite également un certain renforcement des capacités, notamment au sein des autorités. Les ONG ont en outre demandé que la portée des processus de consultation soit étendue pour atteindre davantage toutes les régions du pays en dehors de la capitale.
- Les ONG ont en outre mis en avant plusieurs idées pour l'élaboration de la nouvelle loi sur les associations. Ainsi, la législation devrait prévoir la création d'une nouvelle entité de type « groupe d'action » pour officialiser simplement l'existence des ONG non enregistrées, afin qu'elles puissent disposer d'un numéro d'entité, ce qui leur permettrait d'avoir accès à un compte bancaire et au dialogue avec les autorités. Il est également nécessaire de modifier la législation fiscale pour que ces organisations soient reconnues et bénéficient d'un statut similaire à celui des ONG enregistrées. À l'heure actuelle, les enfants ne peuvent pas créer une organisation enregistrée, et il a été demandé d'apporter un changement à cette situation.
- Par ailleurs, il a été généralement demandé d'alléger les contraintes administratives des ONG et de rationaliser les processus d'établissement de rapports. Les systèmes actuels sont considérés comme contraignants par de nombreuses ONG, en particulier les plus petites.
- Compte tenu de l'évolution du système de financement des ONG par l'intermédiaire de l'organisme national qui détient le monopole sur les jeux d'argent, il est essentiel de préserver l'autonomie des ONG vis-à-vis des autorités qui les financent, afin d'éviter toute influence indue sur les stratégies et les programmes des ONG. La loi sur la collecte de fonds est très stricte, ce qui pose des problèmes aux nouvelles organisations qui, dans un premier temps, auraient davantage besoin de s'appuyer sur des dons privés. Les ONG ont souligné que la levée de fonds et la collecte d'argent pour les OSC devraient être facilitées.
- Les ONG ont demandé que les ressources et les capacités des autorités soient renforcées pour améliorer la qualité de la participation de la société civile et garantir de bons résultats.
- Au vu des plaintes formulées au sujet des événements qui concernent Extinction Rebellion et la police, il semble souhaitable de mettre en place en Finlande une institution véritablement indépendante chargée d'enquêter sur les allégations de violences policières, de conduites répréhensibles au sein de la police, etc. Le système actuel d'enquête dans ces affaires est perçu comme étant trop proche de la police.
- Étant donné le bon fonctionnement des procédures de consultation de la société civile dans le cadre des processus d'élaboration des politiques liées aux organisations internationales telles que l'UE et l'ONU, il est recommandé d'étendre cette méthodologie à la coopération avec le

Conseil de l'Europe. Dans la mesure où le ministère des Affaires étrangères organise régulièrement des réunions, appelées *Koordinaatiokokous*, avec toutes les autorités compétentes en ce qui concerne le Conseil de l'Europe, il est recommandé que la société civile soit aussi régulièrement consultée et entendue à ce sujet.

- Il est également recommandé de traduire les conventions, les lignes directrices et les recommandations du Conseil de l'Europe dans les langues nationales afin de faciliter l'accès à l'information pour tous les citoyens.

Annexe : Programme de la visite

Mercredi 30 mars

9h00–10h00 Réunion avec SOSTE (ONG partenaire)

Lieu : Centre de conférences de SOSTE, Yliopistonkatu 5, 6^e étage, salle de réunion Purje

Participants : Délégation, Vertti Kiukas (Secrétaire général de SOSTE),

Kirsi Marttinen (Conseillère principale, SOSTE)

10h30–11h30 Rencontre avec la ministre de la Justice

Lieu : Eteläesplanadi 4, salle de réunion 9

Participants – Ministère de la Justice :

Johanna Suurpää (directrice générale, service de la démocratie et du droit public)

Niklas Wilhelmsson (chef d'unité, service de la démocratie et du droit public – démocratie et élections)

Jyrki Jauhiainen (conseiller principal – affaires législatives)

Jussi Mäkinen (spécialiste principal – appui au management et services de base, UE et affaires internationales)

Autres participants :

Délégation, Kiukas, Marttinen, Nina Nordström (ambassadrice, Représentante permanente, Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg), Mari Mäkinen (administratrice, unité de la politique des droits humains, ministère des Affaires étrangères)

12h30–13h00 Rencontre avec le ministre des Affaires étrangères Pekka Haavisto,

Lieu : Parlement

Participants : Délégation, Kiukas, Marttinen, Ambassadrice Nordström, Mäkinen

14h30–16h30 Réunions avec des ONG – 1^{re} partie

ONG de défense des droits humains

Lieu : Centre de conférences de SOSTE

Participants : Délégation, Marttinen

Jeudi 31 mars – 3^e jour

9h00–10h00 Réunion avec le Conseil consultatif sur les politiques relatives à la société civile (KANE)

Lieu : Centre de conférences de SOSTE

10h00–11h00 Réunions avec des ONG – 2^e partie

Lieu : Centre de conférences de SOSTE

ONG intervenant dans l'élaboration de politiques

11h15–12h45 Réunions avec des ONG – 3^e partie

Lieu : Centre de conférences de SOSTE

ONG de défense des droits sociaux et de l'égalité

14h00–16h00 Événement ouvert destiné aux ONG sur les activités avec le Conseil de l'Europe du point de vue de la société civile

Lieu : événement hybride, en ligne et au Centre de conférences de SOSTE

Programme de l'événement Société civile : Travailler avec le Conseil de l'Europe

Événement hybride tenu le jeudi 31 mars de 14 heures à 16 heures dans les locaux de SOSTE et en ligne

- 14h00 Ouverture de l'événement/Présentation sur la COING concernant les perspectives de mobilisation de la société civile, Gerhard Ermischer, président de la Conférence des OING
- 14h05 Intervention de Rauno Merisaari, ambassadeur pour les droits humains, ministère finlandais des Affaires étrangères
- 14h35 Comment les ONG peuvent-elles contribuer à l'action du Conseil de l'Europe ? Exemples pratiques.
Anu Juvonen, conseillère politique, Conseil de l'Europe
- 14h45 Observations de Kati Anttalainen, Spécialiste principale, ministère de l'Éducation et de la Culture
- 14h50 Observations de Nina Nordström, ambassadrice, Représentante permanente, Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe
- 14h55 Débat
- 16h00 Fin de l'événement

16h00- Rencontre avec des représentants d'Extinction Rebellion Finlande

Lieu : Centre de conférences de SOSTE

Vendredi 1^{er} avril – 4^e jour

8h30– Petit-déjeuner de travail avec des membres de la commission des affaires étrangères du parlement

Lieu : Pikkuparlamentti (bâtiment du petit parlement)

Réunion de clôture/séance récapitulative dans les locaux de SOSTE (salle de réunion Purje)

Méthodologie adoptée pour le présent rapport

Ce rapport ne constitue pas un travail d'étude ni de recherche approfondi, mais présente les impressions recueillies au cours de réunions et de débats tenus avec des représentants d'organisations de la société civile et des représentants des autorités, à savoir de certains ministères et du Parlement finlandais. Il porte sur des thèmes qui ont été définis avant la visite, principalement dans le but de mieux comprendre le contexte propre à la société civile finlandaise, les antécédents spécifiques à ce secteur et la coopération mise en place avec les autorités. L'objectif était en particulier d'examiner la coopération de ces organisations avec le Conseil de l'Europe, le degré de connaissance du Conseil de l'Europe dans la société civile finlandaise et la manière dont il serait possible d'améliorer cette connaissance et de renforcer les relations avec le Conseil de l'Europe en général et avec la Conférence des OING plus spécifiquement.