



Participation civile au processus décisionnel

Première visite d'information au Danemark

11-13 mai 2026

Rapport

Approuvé par la Conférence des OING
lors de son Assemblée générale (28 septembre - 2 octobre 2026)

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
LA SOCIÉTÉ CIVILE AU DANEMARK	6
CADRE JURIDIQUE ET MISE EN ŒUVRE	7
Constitution d'une association	8
Fonctionnement d'une association	10
Activités politiques, défense des droits humains et rôle de la société civile.....	11
PARTICIPATION À LA VIE PUBLIQUE ET CONSULTATION	15
Participation des Groenlandais et des Groenlandaises vivant au Danemark	19
Discours public et hostilité en ligne	21
Accès à l'information et la société civile en tant que « chien de garde ».....	24
FINANCEMENT ET PÉRENNITÉ DES ONG.....	25
Un modèle de financement diversifié	25
Nouveaux défis en matière de viabilité financière	28
Financement public et indépendance organisationnelle.....	29
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	31
ANNEXE : programme de la visite	

Avertissement concernant l'IA : ce rapport a été rédigé à l'aide d'outils d'IA générative (notamment pour certaines parties de la recherche documentaire, pour l'identification et la vérification des sources et références, ainsi que pour la révision linguistique).

INTRODUCTION

1. La Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe est l'organe représentatif des OING dotées du statut participatif auprès de l'Organisation¹. Dans le cadre de son mandat, la Conférence des OING effectue des visites d'information dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Au cours d'une visite d'information, la Conférence des OING s'attache à écouter les points de vue tant des ONG que des autorités publiques, dans le but : de repérer les questions essentielles liées au cadre juridique et institutionnel relatif à la démocratie participative et à sa mise en œuvre ; d'établir dans quelle mesure les instruments pertinents du Conseil de l'Europe sont mis à profit, et de déterminer comment faire progresser l'action de l'Organisation dans ce domaine.
3. Les instruments du Conseil de l'Europe pertinents pour la démocratie participative comprennent : l'article 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (ci-après « la Convention européenne ») ; la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#) ; le [Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel](#) (ci-après « le Code de bonnes pratiques ») ; la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) ; les [Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH et Commission de Venise sur la liberté d'association](#) ; les [Lignes directrices du Comité des Ministres relatives à la participation civile aux décisions politiques \(CM\(2017\)83\)](#) ; la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), et la [Recommandation CM/Rec\(2018\)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe](#).
4. La définition des ONG retenue dans le cadre des activités de la Conférence des OING est celle figurant dans la Recommandation CM/Rec(2007)14, à savoir : « les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques.²»

¹ Conférence des OING – Page d'accueil

² Paragraphe 1.

5. Dans le contexte de ce rapport, la participation civile (des citoyen·nes) au processus décisionnel comprend l'exercice des droits à la liberté de réunion et d'association pacifiques, à la liberté d'expression, de pétition et d'accès aux informations d'intérêt public.
6. À l'issue d'une visite d'information dans un pays, un rapport est établi : il met en lumière des questions importantes et parfois sensibles (d'ordre socio-économique et politique) soulevées lors de rencontres avec des représentant·es d'ONG ainsi qu'avec les autorités et organismes publics de l'État membre hôte. Le rapport formule des recommandations pour y répondre, à la lumière des normes internationales relatives au droit de participer aux processus décisionnels.
7. La Conférence des OING transmet au ou à la représentant·e permanent·e de l'État membre concerné une version préalable du rapport et l'invite à participer à son examen lors de l'Assemblée générale. Elle publie ensuite sur son site web le rapport ainsi que les éventuels commentaires de l'État membre.
8. La Conférence des OING a effectué une visite officielle au Danemark du 11 au 13 mai 2026. La visite avait pour objectifs d'examiner les conditions juridiques et pratiques dans lesquelles évoluent les organisations de la société civile au Danemark, d'évaluer les possibilités de participation des citoyen·nes à la prise de décision publique, et de recenser les défis actuels qui touchent l'espace civique.
9. La visite a été facilitée par le concours de Nyt Europa (Nouvelle Europe) – partenaire de la Conférence des OING – qui s'est chargée de la logistique et de l'organisation des réunions avec les parties prenantes concernées. Des réunions ont été organisées avec des ONG œuvrant dans un large éventail de domaines liés aux droits humains et à l'intérêt général, notamment l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des personnes LGBT+, la lutte contre la discrimination, les droits des personnes handicapées, les droits des minorités, les droits des peuples autochtones, les droits des enfants, la défense de l'environnement et du climat, la coopération au développement, l'action humanitaire, la participation des jeunes, l'éducation des adultes, les services sociaux et de santé, les droits numériques, la liberté d'expression et la démocratie. Des discussions thématiques spécifiques ont porté sur les défis structurels qui touchent la société civile, notamment l'enregistrement, le financement, l'accès aux fonds publics, la participation aux processus décisionnels, le racisme et la discrimination, la montée du discours anti-genre et la capacité des organisations de la société civile à dialoguer efficacement avec les autorités publiques et les responsables politiques.

10. Le programme a également inclus des réunions avec des représentant-es des pouvoirs exécutif et législatif, notamment des fonctionnaires de plusieurs ministères et des membres du Parlement danois, ainsi qu'avec des représentant-es de municipalités, de fondations philanthropiques privées, du monde universitaire, de l'Institut danois des droits humains, de l'Ordre des avocats danois, du pouvoir judiciaire et d'organisations faîtières, afin d'obtenir une vue d'ensemble complète de l'environnement juridique, politique et institutionnel dans lequel la société civile évolue au Danemark.
11. La délégation de la Conférence des OING était composée de Gerhard Ermischer, président de la Conférence des OING, Simona Constantinescu, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING, ainsi que Ruth Allen et Anna Sevortian, membres du Comité permanent de la Conférence des OING.
12. Les conclusions qui figurent dans le présent rapport se fondent sur les réunions tenues lors de la visite d'information dans le pays, sur les contributions écrites transmises par les organisations participantes, sur la législation danoise et sur les documents de politique accessibles au public, ainsi que sur les rapports préparés par des organisations nationales et internationales. Une attention particulière a été accordée à la documentation fournie par les organisations de la société civile danoises pendant et après la visite, notamment les exemples illustrant les difficultés pratiques rencontrées ces dernières années.
13. Le rapport n'a pas vocation à rendre compte de manière exhaustive de toutes les questions qui y sont abordées. Il vise plutôt à donner une vue d'ensemble de la situation concernant ces questions. Dans un premier temps, il examine le cadre juridique et institutionnel régissant la création et le fonctionnement des ONG, ainsi que les modalités de consultation des ONG et leur application concrète. Il étudie ensuite les conditions dans lesquelles les ONG exercent leurs activités, notamment le contexte dans lequel elles évoluent et les modalités de leur financement. Il examine également dans quelle mesure l'hostilité à l'égard des ONG et les attaques dont elles font l'objet restent sans réponse. Les conclusions de la visite sont résumées et plusieurs recommandations sont formulées en vue de mieux aligner le cadre juridique applicable aux ONG et sa mise en œuvre sur les normes européennes.
14. Le rapport se veut une contribution constructive au dialogue en cours entre les autorités danoises, les organisations de la société civile et le Conseil de l'Europe. Son objectif n'est ni de classer les États membres ni de les comparer, mais de repérer les points forts, les défis émergents et les possibilités de renforcer l'environnement favorable à la société civile au Danemark.

LA SOCIÉTÉ CIVILE AU DANEMARK

15. Au Danemark, les autorités publiques et la société civile entretiennent depuis longtemps une relation caractérisée par un degré élevé de confiance mutuelle et de coopération institutionnelle. Les autorités publiques font souvent appel aux organisations de la société civile pour l'élaboration des politiques, la prestation de services et le développement communautaire, tandis que les organisations de la société civile bénéficient généralement d'une large légitimité politique, tous courants idéologiques confondus. Le financement public a toujours été considéré comme un mécanisme visant à renforcer la société civile plutôt qu'à la diriger ou la contrôler. De même, les municipalités jouent depuis longtemps un rôle important dans le soutien aux organisations bénévoles, notamment par l'octroi de subventions, la mise à disposition de locaux ou la mise en place de partenariats locaux.
- La relation entre les autorités publiques et la société civile reflète une évolution historique propre à la démocratie danoise, qui repose largement sur la confiance mutuelle et la recherche de solutions consensuelles dans un système multipartite. Elle accorde une autorité plus grande au parlement que dans la plupart des autres démocraties européennes, tout en s'appuyant moins sur un système de freins et de contrepoids – notamment sur un pouvoir judiciaire indépendant auquel les citoyens et citoyennes et les organisations de la société civile peuvent faire appel. Ce système fondé sur une grande confiance peut être considéré comme un atout, mais il présente également des faiblesses (comme nous avons déjà pu le constater dans une situation similaire en Finlande). C'est un système de « beau temps » : il fonctionne bien dans un petit pays riche, doté d'une solide tradition, mais il n'est pas préparé à affronter les périodes de « mauvais temps ». Lors de notre visite, nous avons pu constater (comme nous le décrirons ci-après) que certains signaux préoccupants sont visibles au Danemark comme dans toute l'Europe et à l'échelle mondiale, ce qui suscite des inquiétudes. Nous avons donc inclus quelques suggestions d'amélioration dans nos recommandations à la fin du rapport.
16. La société civile danoise est très diversifiée. Elle englobe des organisations engagées dans le bien-être social, la santé, l'éducation, le sport, la culture, le développement international, la protection de l'environnement, l'aide humanitaire, les droits des personnes handicapées, l'égalité de genre, l'intégration des personnes migrantes, les droits des enfants, la protection des consommateurs et des consommatrices, la participation des jeunes, la promotion de la démocratie et la défense des droits humains. Parallèlement aux grandes organisations professionnelles opérant à l'échelle nationale, le Danemark continue de bénéficier d'un riche réseau d'associations bénévoles locales soutenues par une participation citoyenne active.

17. Le Danemark compte environ 100 000 associations bénévoles³. Les associations ordinaires pouvant exister légalement sans être enregistrées, il n'existe pas de statistiques officielles sur leur nombre total ni sur la proportion de celles qui possèdent un numéro de Registre central des entreprises (CVR).
18. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont fait remarquer que la relation traditionnellement étroite et fondée sur la confiance entre les autorités publiques et la société civile s'est complexifiée ces dernières années. Bien que la coopération reste importante, les organisations ont signalé des changements dans les pratiques de financement, une augmentation des exigences administratives et de performance, ainsi qu'un débat public et politique davantage polarisé. Ces évolutions ont généralement été décrites comme des défis émergents dans un environnement par ailleurs favorable à la société civile, plutôt que comme des modifications du cadre juridique lui-même, et sont examinées plus en détail dans les parties suivantes du rapport. Cette évaluation globale est largement cohérente avec le CIVICUS Monitor, qui continue de classer l'espace civique au Danemark comme étant « Ouvert »⁴.

CADRE JURIDIQUE ET MISE EN ŒUVRE

19. La liberté d'association est garantie par l'article 78 de la Constitution danoise, qui dispose que les citoyens ont le droit de constituer, sans autorisation préalable, des associations à toutes fins légitimes. La Constitution prévoit en outre que les associations poursuivant des objectifs illicites ou cherchant à atteindre leurs buts par la violence ou des moyens illicites similaires peuvent être dissoutes par décision judiciaire uniquement. Cette protection constitutionnelle traduit un engagement de longue date envers l'autonomie organisationnelle et limite l'ingérence des pouvoirs publics dans la société civile.
20. La Constitution protège également la liberté d'expression (article 77), la liberté de réunion pacifique (article 79) et les principes généraux de participation démocratique. Ces garanties constitutionnelles sont complétées par les obligations du Danemark en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, qui fait partie intégrante du droit danois en vertu de la loi de 1992 sur les droits humains.

³ Page web sur les associations, conçue et gérée par le ministère danois des Affaires étrangères : <https://denmark.dk/society-and-business/associations/>

⁴ CIVICUS Monitor, *Danemark*, classification actuelle de l'espace civique : « Ouvert » (89/100), <https://monitor.civicus.org/country/denmark/>

21. Contrairement à de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, le Danemark n'a pas adopté de loi générale régissant les associations ou les organisations non gouvernementales. Les associations bénévoles ordinaires sont principalement régies par les garanties constitutionnelles, les principes généraux du droit des contrats et du droit privé, et la législation sectorielle spécifique le cas échéant. Cette approche législative reflète l'évolution historique propre à la société civile danoise et s'aligne sur le principe selon lequel les associations doivent jouir d'une large autonomie, sauf lorsque des considérations particulières justifient un encadrement légal.
22. En ce qui concerne les fondations, elles sont soumises à un cadre juridique distinct et sont supervisées par l'Autorité danoise des entreprises ou d'autres autorités compétentes en fonction de leur statut juridique et de leurs activités. De même, les organisations qui exercent des activités économiques ou qui opèrent en tant qu'entités juridiques dans des secteurs réglementés spécifiques peuvent être soumises à des exigences légales supplémentaires en matière de comptabilité, de fiscalité, d'emploi ou de rapports financiers. Ces obligations sectorielles spécifiques reflètent généralement la nature des activités menées plutôt que les prises de position ou les orientations politiques adoptées par les organisations. Bien que les fondations puissent entrer dans le concept plus large d'organisations non gouvernementales au sens de la Recommandation CM/Rec(2007)14, leur cadre juridique et réglementaire spécifique n'a pas été examiné lors de la visite et n'est donc pas traité dans le présent rapport.

Constitution d'une association

23. Bien que le droit danois ne prévoie pas de procédure formelle de constitution pour les associations ordinaires (*foreninger*), une association est généralement réputée exister dès lors qu'un groupe d'au moins deux personnes adopte des statuts, s'accorde sur un ou plusieurs objectifs communs licites et établit une structure organisationnelle avec des organes de direction. Une association est également censée tenir ses finances séparément des finances personnelles de ses membres. Aucune autorisation administrative préalable n'est requise, ni aucune procédure d'approbation générale par les autorités publiques.
24. L'exercice de la liberté d'association n'est pas subordonné à l'enregistrement. Cependant, il devient nécessaire lorsqu'une organisation souhaite acquérir certaines capacités juridiques ou pratiques, notamment ouvrir un compte bancaire, employer du personnel, nouer des relations contractuelles ou recevoir des fonds publics. Dans la pratique, de nombreuses

organisations s'enregistrent donc de leur plein gré auprès du Registre central danois des entreprises (CVR) ⁵.

25. Les petites associations locales fonctionnant uniquement grâce à des bénévoles peuvent exister pendant une durée indéterminée sans obtenir de numéro CVR. Ce numéro sert d'identifiant administratif et ne constitue pas une condition nécessaire à l'existence ou à la validité juridique de l'association.
26. Des interlocuteurs et interlocutrices ont indiqué à la délégation que la procédure d'enregistrement était, dans l'ensemble, simple, rapide et peu coûteuse. Aucune préoccupation n'a été exprimée concernant des refus arbitraires d'enregistrement ou des obstacles à la création d'organisations motivés par des considérations politiques.
27. La dissolution d'une association bénévole ordinaire au Danemark est essentiellement une démarche volontaire, décidée par les membres conformément aux statuts de l'association. Le droit danois ne confère pas aux autorités administratives un pouvoir général de dissoudre les associations exerçant légalement leurs activités. Les autorités publiques peuvent retirer tout financement, avantage fiscal ou reconnaissance au titre de régimes légaux spécifiques, mais ces mesures ne mettent pas fin à l'existence juridique de l'organisation. En vertu de l'article 78 de la Constitution danoise, les associations poursuivant des buts illicites ou cherchant à atteindre leurs objectifs par la violence ne peuvent être dissoutes que par une décision judiciaire. De rares cas de dissolution d'associations ont été signalés (comme les groupes de criminalité organisée « Loyal to Familia » en 2021 et plus récemment « Bandidos » en octobre 2025, dans des affaires impliquant des crimes graves et des buts illicites)⁶.

Fonctionnement d'une association

28. Plusieurs participant-es ont observé que l'évolution récente de la législation européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux est susceptible d'influer le fonctionnement concret des organisations nouvellement créées. Bien que les exigences en question découlent principalement de la législation de l'Union européenne plutôt que de la politique danoise, les obligations de conformité concernant la propriété effective, le devoir

⁵ Registre central des entreprises (CVR) : malgré son appellation, le CVR est le registre central danois des personnes morales enregistrées, et non un registre réservé aux entreprises commerciales. Outre ces entreprises, il recense des fondations, de nombreuses associations, des autorités publiques, des municipalités, des Églises et des communautés religieuses, ainsi que d'autres personnes morales enregistrées.

⁶ Monitoring Action for Civic Space Country Report, 2025: Denmark: <https://ecnl.org/sites/default/files/2026-02/Denmark%20MACS%20Country%20Report%202025.pdf>

de vigilance relatif à la clientèle et les procédures bancaires entrent de plus en plus en ligne de compte pour les organisations bénévoles, en particulier pour les associations opérant à l'international. Plusieurs organisations ont indiqué que l'accès aux services bancaires s'est complexifié, notamment pour les organisations travaillant avec des partenaires dans des zones de conflits ou à haut risque. Ces préoccupations font écho à des évolutions observées ailleurs en Europe et illustrent les conséquences non intentionnelles que la réglementation financière peut avoir sur les activités légitimes de la société civile. Lors d'une réunion avec des représentants des ministères, la délégation a été informée que des efforts sont en cours pour simplifier les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux que les associations doivent respecter, bien qu'aucun détail supplémentaire n'ait été disponible au moment de la visite.

29. Le droit danois accorde aux organisations de la société civile une large autonomie pour déterminer leurs structures de gouvernance interne. Sous réserve des principes généraux du droit et de leurs propres statuts, les associations restent libres de réglementer des questions telles que l'adhésion, les organes de direction, les procédures de vote, les élections, les processus décisionnels et les objectifs organisationnels. Les autorités publiques ne disposent d'aucune compétence générale leur permettant de contrôler la gouvernance interne d'une organisation ou d'intervenir dans ses décisions organisationnelles au seul motif d'un désaccord avec ses politiques ou ses activités.
30. La plupart des associations adoptent des statuts qui définissent les droits des membres, la composition des organes de direction, les modalités de tenue des assemblées générales, la gestion financière et les procédures de modification des règles internes. Ces questions relèvent largement du droit privé, plutôt que de dispositions légales détaillées. Cette souplesse permet à des organisations dont la taille, la vocation et la structure varient considérablement d'adopter des mécanismes de gouvernance adaptés à leurs propres activités.
31. La délégation n'a relevé aucune restriction légale concernant la nationalité ou le lieu de résidence des membres des organes de direction ou des fondateurs d'associations ordinaires. De même, aucune disposition légale générale n'interdit aux organisations de mener des actions visant à défendre une cause ou d'organiser des campagnes publiques.
32. La délégation note également une évolution positive récente : en août 2025, le gouvernement danois a présenté une proposition visant à réduire les charges administratives pour les associations bénévoles et à renforcer la société civile⁷. S'appuyant sur des

⁷ <https://danishnews.cphpost.dk/article/1adfe5af-9ea9-4b46-b708-75a17ba2f8ae>

recommandations élaborées en concertation avec les parties prenantes, la proposition comprend 30 initiatives visant à simplifier l'administration financière, à réduire les exigences en matière de documentation, à améliorer la coopération entre les associations, les banques et les municipalités, et à créer un cadre plus favorable à l'engagement bénévole. Cette proposition montre que le gouvernement reconnaît que des exigences administratives excessives peuvent détourner du temps et des ressources des activités principales des organisations de la société civile. Bien que la proposition soit encore en cours de mise en œuvre, elle a généralement été bien accueillie par les organisations de la société civile, qui la considèrent comme une étape importante vers le renforcement d'un environnement favorable aux associations bénévoles.

33. Par conséquent, aucune autorité publique n'exerce à elle seule un pouvoir de contrôle général sur l'ensemble des organisations de la société civile. Selon les domaines concernés, le contrôle relève de différentes autorités. Les obligations de déclaration financière, la fiscalité, la reconnaissance du statut d'organisme caritatif, le régime applicable aux fondations, la collecte de fonds et l'octroi de subventions publiques relèvent de cadres législatifs distincts. Cette approche décentralisée favorise une certaine flexibilité organisationnelle tout en évitant une réglementation administrative excessive.

Activités politiques, défense des droits humains et rôle de la société civile

34. Le droit danois n'impose aucune restriction générale aux activités politiques des organisations de la société civile ni aux actions qu'elles mènent pour défendre des causes. Les ONG sont libres de faire valoir leurs positions et de formuler des propositions concernant les politiques publiques, de promouvoir des réformes législatives, de participer à des consultations publiques, d'organiser des campagnes publiques et de critiquer les politiques gouvernementales, dans l'exercice de leur liberté d'expression et de leur liberté d'association. Ces activités sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des ONG en Europe, qui reconnaît que la défense de causes et la participation au débat public sont des fonctions légitimes des organisations de la société civile, ainsi que la Recommandation CM/Rec(2018)11 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe. La principale limitation juridique concerne la participation directe aux campagnes électorales et au financement des partis politiques, qui sont régis par le cadre juridique applicable aux partis politiques.
35. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices se sont inquiétés du fait que des activités menées par les organisations de la société civile soient de plus en plus considérées comme des « activités politiques ». En effet, ils ont observé que des activités

traditionnellement reconnues comme des formes légitimes de participation civique – telles que les activités visant à influencer les politiques publiques, les campagnes de sensibilisation et la critique des politiques gouvernementales – sont de plus en plus présentées comme inappropriées ou indûment politiques, en particulier lorsqu'elles portent sur des questions devenues sensibles ou contestées dans le débat public. Les exemples mentionnés lors de la visite incluaient la situation à Gaza et plus largement le contexte israélo-palestinien, la migration et les droits LGBT+, ainsi que les droits et la situation des minorités ethniques et religieuses, en particulier les communautés musulmanes au Danemark. Des interlocuteurs et interlocutrices ont également évoqué les récents débats politiques sur l'interprétation des normes internationales relatives aux droits humains. Ils ont notamment mentionné la participation du Danemark à une lettre commune signée par neuf États européens concernant la Convention européenne des droits de l'homme⁸. Selon eux, ces débats font partie du contexte politique dans lequel les organisations de la société civile défendent les droits humains.

36. La délégation a également été informée de préoccupations selon lesquelles les règles et procédures d'obtention de la nationalité danoise pourraient dissuader les personnes résidant au Danemark sans en avoir la nationalité d'exercer leur liberté d'expression et de participer à la vie civique. Les candidat-es à la naturalisation sont tenus de déclarer leur allégeance et leur loyauté envers le Danemark et la société danoise, ainsi que leur respect des valeurs fondamentales danoises et des principes juridiques, notamment la démocratie danoise⁹. Dans certains cas individuels, la Commission des naturalisations du Parlement danois (*Indfødsretsudvalget*) a également examiné les déclarations publiques et l'activité sur les réseaux sociaux de candidat-es. En décembre 2024, des candidat-es à la naturalisation ont été invités à se présenter devant la Commission pour discuter de leurs opinions sur les « valeurs danoises », notamment la liberté d'expression, l'égalité et les rapports entre la religion et le droit, à la suite d'interrogations soulevées par leurs publications sur les réseaux sociaux¹⁰.

⁸ <https://stm.dk/presse/pressemeddelelser/2025/statsministeren-og-italiens-premierminister-i-aabent-brev-vi-skal-kigge-paa-konventionerne/>

⁹ Ministère danois de l'Immigration et de l'Intégration, « *Afgivelse af erklæring om troskab og loyalitet* » [Déclaration d'allégeance et de loyauté]. <https://uim.dk/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser/afgivelse-af-erklæring-om-troskab-og-loyalitet> La déclaration requise dans le cadre du processus de naturalisation comprend l'engagement de respecter la législation danoise, y compris la Constitution, et les « valeurs et principes juridiques fondamentaux du Danemark, dont la démocratie danoise » (<https://uim.dk/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser/afgivelse-af-erklæring-om-troskab-og-loyalitet>).

¹⁰ Parlement danois, Commission des naturalisations, L 63, annexe 5, 2024-2025, *Invitation til samtale med Folketingets Indfødsretsudvalg angående ansøgning om statsborgerskab*. L'invitation indique qu'une majorité de la Commission souhaitait s'entretenir avec les candidat-es concernés au sujet de leurs opinions sur les « valeurs danoises », notamment la liberté d'expression, l'égalité ainsi que les rapports entre la religion et le droit, après avoir pris connaissance de publications sur les réseaux sociaux ayant suscité plusieurs interrogations. Voir également :

Plus récemment, le gouvernement a créé un groupe d'expert-es chargé d'examiner la possibilité de mettre en place un dispositif de contrôle des personnes demandant la nationalité danoise afin de déterminer si elles ont exprimé des opinions antidémocratiques, en particulier sur les réseaux sociaux¹¹. Dans ce contexte, certains interlocuteurs et certaines interlocutrices ont exprimé leur crainte que des personnes non ressortissantes vivant au Danemark ne s'auto-censurent de peur que leurs opinions sur des sujets politiquement sensibles soient prises en compte dans le processus de naturalisation, en particulier en ce qui concerne des questions très controversées comme le conflit israélo-palestinien, ce qui pourrait indirectement limiter leur participation au sein d'organisations de la société civile et à des activités de défense des droits¹².

37. Bien que la délégation n'ait relevé aucune restriction légale explicite à de telles activités, des organisations issues de divers secteurs ont signalé le sentiment croissant que ces activités sont indirectement découragées par les conditions liées au financement public et, dans certains cas, par la diminution des possibilités de dialoguer avec les responsables politiques et de participer aux processus décisionnels. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont par ailleurs indiqué que les organisations bénéficiant d'un financement public sont de plus en plus appelées à soutenir la mise en œuvre des politiques et programmes gouvernementaux, plutôt que d'examiner des politiques et programmes de manière indépendante, de les

Parlement danois, L 217, question n° 155, du 15 mai 2025, concernant les messages publiés sur Facebook par une candidate à la naturalisation, notamment à propos de la Palestine et de Gaza, et leur incompatibilité présumée avec les valeurs fondamentales danoises exigées pour la naturalisation.

(<https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/L63/bilag/5/2942125/index.htm> et <https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/l217/spm/155/index.html>).

¹¹ Parlement danois, Commission des naturalisations, Annexe 275, 2024-2025, Mandat du groupe d'expert-es chargé d'examiner la possibilité de mettre en place un dispositif de contrôle des candidat-es à la naturalisation. Le groupe d'expert-es a été chargé d'examiner la faisabilité juridique, technique et pratique d'un dispositif visant à détecter tout propos à caractère antidémocratique, ainsi que toute opinion contraire aux libertés fondamentales et aux droits humains, notamment à partir de l'activité des candidat-es sur les réseaux sociaux. Le mandat prévoit notamment la prise en compte des expressions, des symboles, des « likes » et autres réactions, des images et des vidéos, des références religieuses, des liens avec certaines organisations ou certains groupes, ainsi que de la participation à certaines activités (<https://www.ft.dk/samling/20241/almdel/IFU/bilag/275/3065788/index.htm>).

¹² Voir, à ce sujet, *Arbejderen*, « Minister måtte se udvisningstruet efter Gaza-solidaritet i øjnene under samråd », 9 mai 2025. L'article rapporte le cas d'une femme poursuivie pour apologie présumée du terrorisme après avoir publié un commentaire sur Facebook au sujet du conflit israélo-palestinien. Elle a été acquittée en première instance et le ministère public a interjeté appel. Parallèlement, les autorités ont réexaminé la question de savoir si elle avait été correctement enregistrée en tant que citoyenne danoise. Au cours d'une audition de la Commission des naturalisations, des inquiétudes ont été exprimées quant au risque que les circonstances de cette affaire dissuadent les personnes issues de l'immigration d'exercer leur liberté d'expression et de participer au débat public ; le ministre a toutefois rejeté l'idée selon laquelle des personnes s'abstiendraient de participer au débat pour cette raison (<https://arbejderen.dk/indland/minister-maatte-se-udvisningstruet-efter-gaza-solidaritet-i-oegnene-under-samraad/>).

remettre en question ou de chercher à les influencer. Selon ces organisations, cette évolution risque d'estomper la distinction entre une société civile indépendante et des organisations agissant principalement comme prestataires de services ou partenaires de mise en œuvre des autorités publiques.

38. Dans ce contexte, la transparence des décisions relatives au financement public revêt une importance particulière pour préserver à la fois l'indépendance des organisations de la société civile et la confiance dans le fait que leurs prises de position n'influencent pas l'accès au soutien public. Lors de réunions avec des membres du Parlement, la délégation a appris que les fonds prévus par la loi de finances annuelle sont attribués sur décision politique. Parallèlement, il n'existe pas de cadre général en matière d'intégrité régissant le lobbying et les autres formes de contact entre des acteurs extérieurs et les parlementaires, notamment aucune obligation de rendre publiques les réunions entre ces acteurs. Bien qu'il s'agisse ici de questions distinctes, l'absence de telles garanties pourrait renforcer l'impression que les décisions de financement relèvent d'un pouvoir discrétionnaire. La mise en place de mécanismes d'allocation des fonds publics plus transparents et plus compétitifs a été évoquée lors de discussions ponctuelles, mais la délégation n'a relevé aucune initiative législative ou politique concrète visant à mener à bien une telle réforme au moment de la visite.
39. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont donc estimé qu'une plus grande transparence dans l'allocation des fonds publics, fondée sur des critères objectifs, des décisions motivées et des voies de recours efficaces – notamment juridictionnelles, le cas échéant – renforcerait la confiance du public dans l'équité et l'indépendance du soutien public aux organisations de la société civile.
40. La délégation relève en outre que le droit danois ne prévoit pas d'*actio popularis* générale et n'autorise pas les organisations de la société civile à intenter des actions en justice dans l'intérêt public. En dehors de certains domaines dans lesquels la législation confère expressément qualité pour agir, notamment en matière environnementale en vertu de la Convention d'Aarhus et de ses textes d'application, les organisations doivent généralement justifier d'un *intérêt juridique suffisant*¹³ pour engager une procédure devant les tribunaux. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont estimé qu'un élargissement des possibilités d'action en justice au nom de l'intérêt public pourrait renforcer le rôle de la société civile dans la protection des droits, la promotion de la responsabilité et la défense de l'intérêt public.

¹³ La notion d'« *intérêt juridique suffisant* » n'est pas expressément définie dans la législation danoise ; elle est donc précisée par la jurisprudence des tribunaux. Selon les interlocuteurs et interlocutrices, les tribunaux ont traditionnellement interprété cette notion de manière relativement restrictive.

41. Enfin, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont évoqué l'absence de garanties procédurales spécifiques contre les poursuites stratégiques contre la participation publique (SLAPPs) ou « poursuites-bâillons ». La délégation note que le Danemark n'est pas lié par la Directive (UE) 2024/1069 en raison de son droit de non-participation (*opt-out*) en matière de justice et d'affaires intérieures en vertu du Protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Néanmoins, la Recommandation CM/Rec(2024)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)¹⁴ constitue un repère européen important dans ce domaine. La délégation encourage donc les autorités danoises à envisager de mettre en œuvre les garanties énoncées dans cette recommandation. L'adoption de mesures procédurales appropriées pour lutter contre les actions en justice abusives visant les journalistes, les défenseur-es des droits humains et les organisations de la société civile contribuerait à renforcer l'environnement favorable à la participation civique, à la liberté d'expression et au débat démocratique.

PARTICIPATION À LA VIE PUBLIQUE ET CONSULTATION

42. Le Danemark a une longue tradition de consultation des parties prenantes lors de l'élaboration des textes législatifs. La consultation publique est principalement régie par les Lignes directrices du ministère de la Justice sur la qualité des textes législatifs (*Lovkvalitetsvejledningen*)¹⁵. En règle générale, les ministères soumettent les projets de loi (*lovforslag*) à une consultation publique avant leur dépôt au Parlement. Aucune durée minimale de consultation publique n'est prévue par le droit danois.

43. Les lignes directrices recommandent de soumettre à consultation le projet de loi accompagné de ses notes explicatives pendant au moins quatre semaines, sauf si des circonstances exceptionnelles justifient une période plus courte ou l'absence de consultation. À l'issue de la consultation, le ministère compétent rédige un rapport de consultation qui résume les commentaires reçus, présente l'analyse par le ministère des principales remarques formulées au cours de la consultation et explique les modifications éventuellement apportées au projet de loi. Le rapport de consultation est transmis au Parlement et est accessible au public.

¹⁴[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680af2805%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680af2805%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

¹⁵ <https://lovkvalitet.dk/>

44. La transparence est renforcée par le portail danois des consultations publiques (*Høringsportalen*), où sont publiés en ligne tous les projets de loi soumis au débat et à l'adoption du Parlement ainsi que les documents pertinents du processus de consultation, tels que les contributions reçues lors de la consultation et les commentaires/réponses des ministères.
45. Toute personne ou organisation intéressée peut soumettre des commentaires pendant la période de consultation, même si elle n'a pas été spécifiquement invitée par le ministère responsable. Bien qu'il n'existe pas de rapport annuel évaluant le fonctionnement du système de consultations ou fournissant des informations statistiques sur le nombre de consultations et de participant-es ou sur les résultats des consultations, des informations peuvent être trouvées au cas par cas via le portail.
46. Le cadre de consultation s'étend au-delà des projets de loi du Parlement. Des orientations distinctes émises par le ministère de la Justice régissent les consultations publiques sur les projets de règlements administratifs (*bekendtgørelser*) élaborés par les ministères et les autres autorités de l'administration centrale en vertu de pouvoirs législatifs délégués. Ces projets de règlements sont, en règle générale, également soumis à consultation publique et publiés sur le *Høringsportalen* accompagnés des documents de consultation pertinents.
47. Les orientations du ministère de la Justice n'établissent cependant pas de cadre général de consultation applicable aux municipalités ou aux autres autorités locales. Les consultations au niveau local sont réglementées par les législations sectorielles concernées ou les pratiques administratives locales. Les municipalités publient généralement les consultations via leurs propres sites web ou collaborent avec des organes consultatifs permanents (par exemple, des conseils de personnes handicapées, de personnes âgées, de jeunes ou de bénévoles).
48. Le Danemark ne dispose donc pas d'un portail national unique permettant aux personnes intéressées de suivre systématiquement les consultations organisées par les autorités locales. Si l'absence d'un tel portail témoigne d'une tradition d'autonomie locale au Danemark, elle peut néanmoins compliquer la tâche des organisations de la société civile actives à l'échelle nationale qui cherchent à s'informer sur les possibilités de consultation et à comprendre comment les différentes municipalités mobilisent et soutiennent la société civile.
49. Le système de consultation danois repose essentiellement sur la consultation écrite. Alors que la législation de certains États membres du Conseil de l'Europe reconnaît aux organisations de la société civile ou aux citoyen·nes le droit d'exiger l'organisation d'une audition publique ou d'une autre forme de consultation orale, le droit danois ne prévoit pas de droit général équivalent. Les ministères et/ou les commissions parlementaires peuvent

organiser des réunions avec des parties prenantes et des expert·es, ou mener des consultations en ligne s'ils le jugent opportun ; toutefois, ces formes de consultation restent facultatives.

50. Au cours de la visite, les organisations de la société civile ont toutefois indiqué que les ministères dialoguaient fréquemment avec les parties prenantes dans le cadre de réunions informelles et de groupes de travail avant même la phase officielle de consultation. Ce dialogue précoce est largement considéré comme l'un des points forts du processus d'élaboration des politiques au Danemark et permet souvent aux organisations d'apporter des contributions alors que les propositions législatives sont encore en cours d'élaboration. Il ne semble toutefois pas exister de mécanisme systématique permettant de faire connaître les possibilités de participation à ces réunions ni de rendre publique la liste des organisations et autres parties prenantes qui y ont pris part. Les interlocuteurs et interlocutrices ont également indiqué que, dans certains cas, des éléments importants d'une proposition législative peuvent déjà être discutés et effectivement convenus lors de ces échanges informels. Lorsque cela se produit, la consultation formelle ultérieure peut avoir une portée plus limitée pour influencer le contenu de la proposition. Il pourrait donc être envisagé d'améliorer davantage la transparence et l'inclusivité de ces canaux informels, ainsi que leur relation avec le processus de consultation formel.
51. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont néanmoins recensé des domaines où le processus de consultation pourrait être renforcé. Bien que les consultations écrites soient systématiques et relativement transparentes, certaines organisations ont estimé qu'elles se déroulent de plus en plus après que le gouvernement a déjà pris ses principales décisions politiques, ce qui limite les possibilités d'influencer l'orientation générale des propositions législatives. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet du recours croissant à des périodes de consultation plus courtes et qui se chevauchent parfois avec des périodes de vacances – l'urgence ou le caractère politiquement sensible de la législation étant alors invoqués – et au sujet de la complexité technique croissante des projets de loi, qui pourraient désavantager les organisations de plus petite taille qui comptent largement sur des bénévoles.
52. Ces préoccupations concordent avec les conclusions d'autres évaluations récentes du processus législatif danois. Dans son rapport 2026 sur l'état de droit, la Commission européenne estime que le processus législatif reste globalement inclusif, tout en notant que, sur 175 consultations publiques menées depuis la précédente période de référence, 24 ont duré moins que les quatre semaines recommandées. La Commission européenne a également fait état de préoccupations exprimées par les parties prenantes quant à la mesure

dans laquelle les contributions reçues lors des consultations publiques sont prises en compte dans le processus législatif¹⁶. Justitia, l'Ordre des avocats danois, ainsi que la société civile ont fait état de préoccupations similaires concernant les délais de consultation courts ou fixés à des moments inopportuns, les listes incomplètes des parties consultées, ainsi que le calendrier et l'efficacité de la participation des parties prenantes¹⁷.

53. La délégation note également que le cadre de consultation danois diffère des systèmes fondés sur des garanties procédurales légales détaillées, car il repose principalement sur des orientations administratives, la responsabilité politique et une culture de dialogue ancienne entre les autorités publiques et la société civile organisée. Aucune sanction juridique spécifique n'est prévue lorsque les exigences de consultation ne sont pas pleinement respectées. Le non-respect des Lignes directrices en matière de consultation n'entache pas la validité du texte législatif ensuite adopté. En outre, les tribunaux danois ne considèrent généralement pas l'irrégularité de la procédure de consultation comme un motif justifiant l'invalidation d'une loi. Les principales garanties sont donc de nature politique plutôt que judiciaire. Elles résident notamment dans le contrôle parlementaire, la transparence publique, les critiques formulées par les parties prenantes et, si nécessaire, l'examen par le Médiateur parlementaire de la conduite administrative des autorités publiques.

Participation du Groenland¹⁸ et de ses institutions

54. Les Groenlandais sont des citoyennes et citoyens danois. À ce titre, ils jouissent des mêmes droits constitutionnels que les autres citoyens pour ce qui est de la participation aux consultations publiques, la création d'associations et la participation au débat public. En outre, la loi sur l'autonomie administrative du Groenland exige du gouvernement danois qu'il

¹⁶ Commission européenne, [Rapport 2026 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Danemark](#) (en anglais).

¹⁷ - Justitia, « [Udfordringer i lovgivningsprocessen](#) » [Les défis du processus législatif], juillet 2024 ;

- Ordre des avocats danois (*Advokatsamfundet*), « [Tema: Lovkvaliteten daler](#) », Advokaten, 2023 ;

- European Center for Not-for-Profit Law (ECNL)/Nyt Europa, Monitoring [Action for Civic Space – Country Report 2025: Denmark](#), 2026 ;

- Civil Liberties Union for Europe, [Liberties Rule of Law Report 2026 - Denmark](#).

Ces évaluations mettent en évidence, à des degrés divers, des préoccupations concernant la brièveté ou le mauvais calendrier des périodes de consultation, la participation des parties prenantes concernées, ainsi que la capacité des organisations disposant de moyens administratifs limités à participer efficacement au processus.

¹⁸ La délégation reconnaît que les Îles Féroé, tout comme le Groenland, font partie du Royaume du Danemark et jouissent d'une large autonomie. Compte tenu de l'attention particulière accordée au Groenland au cours de la période entourant la visite d'information et des questions soulevées lors des réunions de la délégation, le rapport se concentre spécifiquement sur le Groenland ; la situation des Îles Féroé n'a pas été examinée de manière aussi détaillée.

consulte les autorités du gouvernement autonome du Groenland sur les projets de législation et de réglementation administrative qui s'appliquent au Groenland ou qui revêtent une importance particulière pour le Groenland. Ce mécanisme constitue une garantie institutionnelle importante, dans la mesure où il assure la participation des autorités groenlandaises aux décisions ayant une incidence directe sur le territoire et reflète le statut constitutionnel particulier du Groenland au sein du Royaume du Danemark.

55. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont néanmoins observé que ces garanties fonctionnent principalement au niveau institutionnel. Selon eux, si la consultation avec le gouvernement autonome du Groenland est bien établie, il faudrait cependant veiller davantage à ce que les organisations de la société civile groenlandaise et les citoyens et citoyennes groenlandais puissent également participer efficacement à l'élaboration de politiques présentant un intérêt particulier pour le Groenland. À cet égard, la délégation souligne que la consultation institutionnelle devrait venir compléter, plutôt que se substituer, aux occasions de dialogue direct avec la société civile et les communautés concernées.

Participation des Groenlandais et des Groenlandaises vivant au Danemark

56. La délégation a également entendu des préoccupations concernant la participation des Groenlandais et des Groenlandaises vivant au Danemark, dont la situation diffère de celle de la population résidant au Groenland. Les organisations consultées lors de la visite ont estimé que les cadres juridiques et administratifs existants ne reflètent pas toujours suffisamment l'identité linguistique et culturelle des Groenlandais et Groenlandaises.
57. Les consultations publiques menées par les autorités danoises sur les législations et politiques applicables au Danemark sont généralement effectuées en danois. La délégation n'a pas relevé d'obligation légale générale de mettre à disposition en groenlandais les documents de consultation ou les informations destinées au public. Cela peut créer des obstacles concrets à la participation effective des Groenlandais et des Groenlandaises résidant au Danemark qui font face à des difficultés linguistiques, non seulement dans les affaires les concernant spécifiquement, mais aussi plus largement dans les processus législatifs et politiques qui les concernent en tant que résidents et résidentes du Danemark.
58. Des interlocuteurs et interlocutrices ont également souligné la disponibilité limitée de données démographiques et socio-économiques ventilées concernant les Groenlandais et Groenlandaises vivant au Danemark, ce qui rend plus difficile l'évaluation de leurs besoins spécifiques et l'élaboration de politiques publiques fondées sur des données probantes. Ils ont également évoqué la discrimination et les stéréotypes persistants dont sont victimes les

Groenlandais et Groenlandaises au Danemark. Selon les organisations consultées, l'attention internationale accrue accordée au Groenland ces dernières années, en particulier celle liée à l'intérêt du gouvernement des États-Unis pour ses ressources et sa souveraineté, a également contribué à une plus grande sensibilisation du public à ces questions et a encouragé un plus large éventail d'organisations de la société civile à s'engager sur les questions relatives à l'égalité, à la discrimination et aux droits des communautés groenlandaises. Dans le même temps, elles se sont dites inquiètes du fait que cette visibilité accrue et cette attention portée à la situation des communautés groenlandaises puissent s'avérer temporaires si elles ne sont pas accompagnées de politiques publiques durables et d'un engagement institutionnel à long terme.

59. Plusieurs organisations ont observé que la défense des droits autochtones et des instruments internationaux des droits humains peut parfois susciter un plus grand scepticisme dans certaines parties du débat public que la défense des principes généraux d'égalité et de non-discrimination. Elles ont également souligné la position particulière de la population groenlandaise vivant au Danemark : bien que les Groenlandais et Groenlandaises aient la citoyenneté danoise et ne soient pas considérés comme des personnes migrantes, leur identité culturelle et linguistique spécifique n'est pas toujours pleinement prise en compte dans les politiques publiques et les mécanismes de participation. Le Danemark a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT, relative aux peuples indigènes et tribaux, et reconnaît les Inuits du Groenland comme un peuple autochtone au sens de cette Convention¹⁹. Les interlocuteurs et interlocutrices ont donc estimé qu'il convenait d'accorder une plus grande attention aux dimensions linguistique et culturelle de l'identité groenlandaise, ainsi qu'à la participation de la population groenlandaise, lors de l'élaboration des politiques et des mécanismes de participation concernant les personnes groenlandaises résidant au Danemark.

Discours public et hostilité en ligne

60. La plupart des organisations de la société civile au Danemark évoluent dans un environnement ouvert et sûr, où les possibilités de s'organiser, de plaider une cause et de participer au débat public sont nombreuses, y compris lorsqu'il existe un désaccord avec les politiques gouvernementales. Toutefois, toutes les organisations de la société civile ne

¹⁹ Le Danemark a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT le 22 février 1996. Dans le cadre de la ratification, le Danemark a déclaré que la population autochtone du Groenland, à savoir les Inuits, constitue le peuple autochtone du Danemark au sens de la Convention. Voir également la [réponse](#) (en danois) du ministère danois des Affaires étrangères à la question de la commission des affaires groenlandaises (GRU) n° 16 (2 décembre 2024), concernant l'application de la Convention n° 169 de l'OIT aux Groenlandais et Groenlandaises résidant au Danemark.

bénéficient pas de ces conditions dans la même mesure. Celles représentant ou travaillant avec des groupes minoritaires et sur des questions sensibles liées aux droits humains ont décrit un environnement plus difficile. Elles ont notamment fait état d'une hostilité politique et publique croissante à leur égard, ainsi que du risque accru que leurs activités entraînent des répercussions financières, réputationnelles et, dans certains cas, juridiques. Ces préoccupations étaient particulièrement prononcées lorsque les organisations travaillaient sur des enjeux tels que la migration, les droits LGBT+ et le conflit israélo-palestinien.

61. Les préoccupations décrites ci-dessus doivent également être replacées dans le contexte plus large des défis en matière de droits humains auxquels font face les personnes migrantes et les membres des minorités ethniques et religieuses au Danemark. Si les politiques de migration et d'intégration en tant que telles sortent du champ du présent rapport, leurs implications en matière de droits humains ne peuvent pas être entièrement dissociées des conditions dans lesquelles les personnes concernées exercent leurs libertés d'expression et d'association et participent à la vie publique. Le suivi que mène le Conseil de l'Europe a fait ressortir plusieurs préoccupations, notamment en ce qui concerne le racisme anti-musulman et la discrimination, les effets potentiellement stigmatisants des politiques qui distinguent les personnes selon qu'elles sont considérées comme d'origine « occidentale » ou « non occidentale », et le discours politique présentant les personnes musulmanes, y compris les personnes issues de l'immigration et les personnes ayant obtenu l'asile, comme une menace pour les valeurs et la culture danoises²⁰. Plus récemment, le suivi exercé par des organisations de la société civile a également permis de mettre en évidence les discriminations et les crimes de haine dont sont victimes les minorités ethniques et religieuses, notamment les communautés juive et musulmane, ainsi que des préoccupations quant à la possibilité, pour certains groupes, de s'exprimer dans un environnement sûr²¹. Ces préoccupations sont

²⁰ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [rapport de l'ECRI sur le Danemark \(sixième cycle de monitoring\)](#), adopté le 29 mars 2022 et [publié le 9 juin 2022](#). Dans son rapport, l'ECRI a fait part de certaines préoccupations, notamment en ce qui concerne le racisme et la discrimination à l'égard des personnes musulmanes, les effets plus larges de la politique danoise relative aux « sociétés parallèles » et de la classification des migrants en « Occidentaux » et « non-Occidentaux », y compris le risque de stigmatisation qui en découle. L'ECRI a également pris note du discours politique qui dépeint les personnes musulmanes au Danemark, notamment les personnes issues de l'immigration et celles ayant obtenu l'asile, comme une menace pour les valeurs et la culture danoises. Voir aussi ECRI, [Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Danemark](#), adoptées le 3 juillet 2024 et publiées le 15 octobre 2024.

²¹ Voir [Monitoring Action for Civic Space Country Report, 2025: Denmark](#). Le rapport met en évidence des préoccupations persistantes concernant les obstacles à la jouissance des droits fondamentaux qui concernent certains groupes, notamment les minorités ethniques et religieuses, les personnes LGBT+, les personnes handicapées et les peuples autochtones. Il évoque également le nombre élevé de signalements de discriminations et de crimes de haine visant les communautés juive et musulmane et analyse leurs incidences sur la capacité de certains groupes à s'exprimer en toute sécurité.

directement liées à l'espace civique, dans la mesure où la discrimination, la stigmatisation et les discours publics hostiles peuvent compromettre les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent exprimer leurs points de vue, s'associer avec d'autres et participer à la vie publique. Ces préoccupations restent d'actualité, comme en témoigne notamment la prise de position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en juillet 2026 : celui-ci a en effet interpellé le Danemark et quatre autres États au sujet des projets visant à établir des « centres de retour » en dehors de l'UE, appelant à ce que tout dispositif de ce type respecte le droit international relatif aux droits humains et soit assorti de garanties strictes en la matière²².

62. Plusieurs participant-es ont fait état d'un durcissement du ton dans certains discours politiques et publics, ainsi que d'une présence accrue de propos hostiles ou stigmatisants, notamment en ligne et, dans certains cas, dans les déclarations de responsables politiques. Des préoccupations ont notamment été soulevées par des organisations travaillant sur l'égalité de genre et les droits LGBT+, la migration, les droits des minorités et d'autres questions qui sont devenues sensibles ou contestées dans le débat public. Des participant-es ont également mentionné la diffusion croissante de discours hostiles aux questions de genre, ainsi qu'une tendance à présenter certaines organisations prenant position sur des questions controversées comme étant idéologiques, activistes ou excessivement politisées. Ces évolutions n'ont pas été présentées comme représentatives du débat politique danois dans son ensemble, mais plutôt comme le signe d'un changement qui mérite qu'on s'y attarde²³.

63. Les travaux de recherche²⁴ fournis à la délégation par les participant-es permettent de replacer ces préoccupations dans un contexte plus large. Une étude de 2025 d'Analyse & Tal

²² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [*L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Grèce et les Pays-Bas devraient mettre en place des garanties strictes en matière de droits humains dans leurs projets de « hubs de retour »*](#), 16 juillet 2026. Le Commissaire a appelé à ce que toute initiative de ce type respecte le droit international relatif aux droits humains, notamment au moyen d'une évaluation préalable des risques qu'elle présente pour ces droits, d'un suivi indépendant et continu, de l'intégration de clauses exécutoires en matière de droits humains dans les accords, ainsi que par l'instauration de mécanismes permettant un contrôle parlementaire, public et judiciaire effectif.

²³ Voir également CIVICUS Monitor, [*Report finds hostile climate for environmental protests; Excessive force used against activists protesting military shipments to Israel*](#), 30 juin 2025. Le rapport fait état de préoccupations concernant certaines formes de militantisme civique au Danemark, notamment les manifestations environnementales et liées au climat. Il évoque notamment le traitement réservé aux militant-es et les interventions policières à leur égard, ainsi que les allégations de recours excessif à la force et d'intimidation et le risque que ces pratiques aient un effet dissuasif sur la participation à des manifestations pacifiques. CIVICUS Monitor continue néanmoins de classer l'espace civique du Danemark comme étant « ouvert ».

²⁴ <https://www.ogtal.dk/publikationer/angreb-og-had-i-den-offentlige-debat-paa-facebook>

et de TrygFonden a examiné environ 73 millions de publications Facebook et de commentaires publiés entre 2021 et 2024 sur les pages de responsables et de partis politiques et d'organisations médiatiques, ainsi que dans un échantillon de groupes Facebook publics animés par des citoyen·nes. Elle a constaté que les attaques verbales étaient plus fréquentes dans les discussions sur les pages des responsables et des partis politiques que sur les pages des médias ou dans les groupes publics animés par des citoyen·nes. Environ la moitié des attaques verbales recensées dans les commentaires ont été classées comme des attaques haineuses. Parmi celles-ci, 35 % étaient fondées sur l'ethnicité ou la nationalité et 22 % sur le genre ou l'expression de genre. Cela ne signifie pas que les responsables politiques étaient directement responsables de tous les commentaires publiés sur leurs pages, mais cela illustre la virulence que peut prendre le débat politique en ligne. L'étude indique également que le phénomène n'est pas nouveau : la proportion globale d'attaques n'ayant pas évolué positivement par rapport à la période de suivi précédente.

64. Il est encourageant à cet égard que les autorités danoises elles-mêmes collectent et publient des données sur la qualité du débat démocratique en ligne et son impact sur la participation. Une étude publiée par le ministère des Affaires numériques en mars 2025²⁵ a révélé que les conditions fondamentales de la démocratie numérique au Danemark sont réunies et que les citoyen·nes bénéficient d'un bon accès à la sphère publique numérique. Dans le même temps, elle a montré que 58 % des Danois et Danoises s'abstiennent de participer aux débats en ligne. Plus précisément, un·e citoyen·ne sur cinq a indiqué qu'il ou elle aimerait participer au débat public, mais s'en abstient en raison du ton agressif qui règne dans les commentaires en ligne. La publication de ces données constitue une base utile pour suivre l'évolution de la situation dans le temps et, si nécessaire, envisager des réponses.
65. Ces évolutions doivent être mises en perspective. En effet, le Danemark continue d'offrir un environnement favorable aux organisations de la société civile et aux personnes, leur permettant de participer au débat public, notamment en exprimant des opinions critiques ou impopulaires. Dans le même temps, les préoccupations exprimées au cours de la visite indiquent que les discours hostiles ou stigmatisants, en particulier lorsqu'ils sont tenus ou relayés par des acteurs politiques, méritent qu'on s'y attarde. La préservation de cet environnement favorable nécessite une attention continue à la qualité du débat public et aux évolutions susceptibles de décourager les acteurs de la société civile et les personnes d'y participer.

²⁵<https://www.digmin.dk/digitalisering/nyheder/nyhedsarkiv/2025/mar/ny-omfattende-undersogelse-den-digitale-demokratiske-samtale-er-under-pres>

Accès à l'information et la société civile en tant que « chien de garde »

66. L'accès à des informations d'intérêt public est essentiel pour permettre aux organisations de la société civile de mener des recherches, de défendre leur cause, d'assurer un suivi et d'exercer efficacement leur rôle de « chien de garde ». La législation danoise prévoit un cadre général régissant l'accès aux documents détenus par les autorités publiques, tandis que l'accès aux informations judiciaires est régi séparément par la loi sur l'administration de la justice (*Retsplejeloven*). Lors de la visite, des interlocuteurs et interlocutrices ont attiré l'attention sur l'accès aux décisions de justice et aux informations relatives aux affaires judiciaires, ainsi que sur les différences entre les droits d'accès reconnus aux médias et ceux dont bénéficient les organisations de la société civile exerçant des fonctions d'intérêt public comparables.
67. En vertu de la loi sur l'administration de la justice, toute personne peut demander des copies des jugements et ordonnances judiciaires, ainsi que des décisions concernant les frais de justice dans les affaires civiles, sous réserve d'un certain nombre d'exceptions. En particulier, l'accès aux affaires pénales définitivement closes depuis plus d'un an est restreint, sauf si cette demande est motivée par des fins de recherche scientifique ou émane de rédacteurs·rices ou de membres de la rédaction de médias de masse à des fins journalistiques ou éditoriales. La loi prévoit également des droits d'accès supplémentaires pour les médias dans certaines circonstances. Certain·es participant·es ont suggéré que les organisations de la société civile menant des activités de veille dans l'intérêt public, de recherche ou d'autres formes de surveillance devraient bénéficier de possibilités comparables lorsque l'accès à des informations judiciaires est nécessaire à l'exercice de leurs activités.
68. Cette question doit également être examinée à la lumière des restrictions qui limitent la capacité des organisations de la société civile à engager des actions en justice sur des questions d'intérêt public, comme cela a été abordé ailleurs dans le présent rapport. Le droit danois ne reconnaît pas aux ONG une qualité générale pour agir au seul motif qu'une affaire présente un intérêt public, même si certaines règles sectorielles prévoient des exceptions, notamment en matière environnementale. L'accès à l'information judiciaire et la qualité pour agir sont des questions juridiques distinctes, mais toutes deux influent sur la capacité des organisations de la société civile à exercer efficacement un rôle de surveillance.
69. Le rôle de la société civile à cet égard est reconnu dans les normes du Conseil de l'Europe. Le préambule de la Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe reconnaît les contributions apportées par les ONG à travers leurs activités, notamment lorsqu'elles défendent une cause et veillent au respect des

obligations existantes découlant du droit national et international. Le paragraphe 76 prévoit en outre que la participation des ONG à la prise de décision publique devrait être facilitée par la diffusion adéquate d'informations officielles ou par l'accès approprié à ces informations. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de déterminer si les organisations de la société civile menant des activités de veille et exerçant un rôle de surveillance dans l'intérêt public disposent d'un accès adéquat aux informations judiciaires nécessaires à leur travail, tout en garantissant une protection appropriée de la vie privée et des droits des parties, ainsi que la bonne administration de la justice.

FINANCEMENT ET PÉRENNITÉ DES ONG

Un modèle de financement diversifié

70. La société civile danoise bénéficie de sources de financement diversifiées. Les organisations reçoivent des fonds provenant de subventions publiques, de subventions municipales, de recettes de loteries, de philanthropie privée, de cotisations et de dons. Les organisations d'aide sociale, en particulier, reçoivent souvent des fonds publics par l'intermédiaire de contrats de service ou d'accords de partenariat avec les autorités publiques. Les associations peuvent également générer des revenus provenant d'activités économiques, à condition que tout excédent soit réinvesti à des fins non lucratives.
71. Le financement public est depuis longtemps considéré comme une manifestation légitime du partenariat entre l'État et la société civile, plutôt que comme un instrument de contrôle gouvernemental. De nombreuses organisations reçoivent des subventions de fonctionnement ou des financements de projet de ministères, de municipalités ou d'agences publiques spécialisées. Au niveau local, les municipalités jouent un rôle important en soutenant les associations sportives, les organisations culturelles, les initiatives bénévoles et les organisations sociales, en octroyant des subventions, un accès à des locaux publics et d'autres formes d'assistance pratique.
72. Les fonds provenant des loteries constituent également une source importante de soutien. En effet, les recettes de la loterie nationale continuent de financer un large éventail d'activités dans les domaines du sport et de la culture. Les interlocuteurs et interlocutrices ont décrit ce mécanisme comme politiquement indépendant et relativement stable, contribuant positivement à la viabilité à long terme de nombreuses organisations. Contrairement aux dotations budgétaires annuelles, les fonds provenant de la loterie sont traditionnellement perçus comme étant attribués indépendamment des décisions politiques.

73. Le Danemark dispose d'un cadre juridique stable et prévisible pour la philanthropie, ainsi que d'un secteur des fondations bien établi avec une longue tradition de fondations indépendantes. Plusieurs fondations philanthropiques bien établies apportent un soutien substantiel à la recherche, à l'innovation, à la culture, à la santé et à certaines activités de la société civile. Les représentant-es du secteur philanthropique ont souligné que les fondations privées complètent fréquemment le financement public en soutenant l'innovation, l'expérimentation et les initiatives à long terme qui peuvent être difficiles à financer dans le cadre des programmes gouvernementaux ordinaires²⁶.
74. Les cotisations et les dons individuels restent essentiels, en particulier pour les organisations qui reposent sur le bénévolat. Néanmoins, beaucoup d'interlocuteurs et d'interlocutrices ont observé que la collecte de fonds est devenue de plus en plus concurrentielle, les organisations cherchant à diversifier leurs revenus et à compenser une plus grande incertitude entourant les subventions publiques.
75. Un fait nouveau important est l'accord politique conclu en 2025 en vue d'introduire un nouveau modèle de financement de base (*grundfinansiering*) pour les organisations sociales bénévoles nationales. La réforme cherche à remplacer un système fragmenté de subventions de projet annuelles par un modèle de financement plus stable et prévisible, renforçant ainsi l'indépendance organisationnelle, réduisant les charges administratives et soutenant la planification à long terme. Au moment de la visite, la mise en œuvre détaillée du nouveau dispositif de financement était encore en cours de préparation.
76. Il existe au Danemark un cadre bien établi pour le financement public à long terme des organisations de la société civile engagées dans la coopération internationale au développement et l'action humanitaire. Lors d'une réunion avec des représentant-es du ministère des Affaires étrangères, la délégation a été informée du rôle important que jouent les organisations de la société civile dans la politique danoise en matière de coopération internationale au développement, ainsi que de l'engagement constant du ministère à financer des partenariats avec des OSC actives en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe de l'Est et dans d'autres régions. Le ministère entretient des partenariats stratégiques pluriannuels avec des organisations de la société civile danoises, ce qui garantit stabilité et prévisibilité et favorise une coopération durable avec les partenaires à l'étranger. Le cadre 2022-2026²⁷ couvre 18 partenaires stratégiques. Un nouveau cycle de partenariats

²⁶ <https://philea.eu/wp-content/uploads/2024/11/Denmark-Philea-2024-Legal-Environment-for-Philanthropy-in-Europe.pdf>

²⁷ <https://um.dk/danida/samarbejspartnere/civ-org/stoetteform/ny-runde-strategiske-partnerskaber-2022-2026>

stratégiques pour la période 2027-2031²⁸ est en cours d'élaboration dans le cadre d'une procédure ouverte, qui prévoit notamment la consultation de la société civile. D'autres mécanismes de financement restent accessibles aux organisations en dehors du cadre de partenariat stratégique. Le nouveau cadre met davantage l'accent sur le rôle moteur des acteurs locaux et sur les partenariats équitables avec les organisations de la société civile dans les pays partenaires. Les mécanismes institutionnels de dialogue ont également été renforcés par la création, en janvier 2026, du Partenariat pour le développement mondial²⁹, qui réunit des organisations de la société civile, des entreprises, des fondations et d'autres parties prenantes afin de contribuer à la mise en œuvre de la coopération danoise au développement.

77. La délégation a salué l'importance que le ministère des Affaires étrangères accorde à la société civile en tant que partenaire de la coopération internationale, ainsi que le fait qu'il reconnaisse le rétrécissement de l'espace civique comme un enjeu important de la politique du Danemark en matière de développement. Cela concordait dans l'ensemble avec les vues exprimées par les participant·es, qui appréciaient la stabilité des accords de partenariat à long terme. Certain·es participant·es ont néanmoins souligné l'importance de préserver des possibilités de financement diverses, y compris pour les petites organisations, et de maintenir l'indépendance et la voix critique de la société civile dans le cadre de partenariats étroits avec les autorités publiques. Ces considérations pourraient faire l'objet d'examens réguliers au cours de la mise en œuvre du cadre 2027-2031.

78. La délégation a également constaté que l'accent était de plus en plus mis sur les partenariats stratégiques entre les municipalités et les organisations de la société civile. L'échange ouvert que la délégation a eu avec des représentant·es de l'Association danoise des collectivités locales (KL) lui a fourni un aperçu particulièrement utile du rôle des municipalités dans le soutien à la société civile et dans la coopération avec cette dernière, ainsi que de la diversité des approches développées au niveau local. Outre le soutien financier qu'elles accordent aux organisations de la société civile, les municipalités font de plus en plus appel à elles en tant que partenaires pour relever les défis sociaux, renforcer la résilience des communautés et mettre en œuvre des initiatives en matière de protection sociale. Les exemples présentés lors de la réunion ont illustré différentes formes de coopération, notamment des accords de partenariat, des instances consultatives et d'autres dispositifs structurés dans des domaines tels que la protection sociale, la préparation aux situations d'urgence et le développement communautaire.

²⁸ <https://um.dk/danida/samarbejsspartnere/civ-org/stoetteform/strategiske-partnerskaber-2027-2031>

²⁹ <https://um.dk/danida/inddragelse-af-danske-eksterne-aktoerer-i-udviklingssamarbejdet>

79. La délégation considère ce modèle de partenariat municipal comme l'un des points forts de l'environnement favorable à la société civile au Danemark. Les discussions avec KL ont fait ressortir une compréhension claire de la complémentarité des rôles des municipalités et des organisations de la société civile : les municipalités ont des obligations légales tandis que les ONG apportent une valeur ajoutée grâce au dialogue avec la population, à l'innovation et à la sensibilisation. La délégation a également relevé le rôle de KL dans les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les municipalités, qui contribuent à l'adoption d'approches plus cohérentes en matière de coopération avec la société civile. Les exemples présentés lors de la réunion ont également démontré comment les municipalités mobilisent les organisations de la société civile dans la promotion de l'inclusion et de la participation des communautés minoritaires par l'intermédiaire de structures de partenariat local.

Nouveaux défis en matière de viabilité financière

80. Malgré la solidité globale du système de financement danois, pratiquement toutes les discussions tenues lors de la visite ont souligné que la viabilité financière constituait l'un des principaux défis auxquels les organisations de la société civile font face. Les préoccupations exprimées ne portaient pas essentiellement sur le niveau absolu des ressources disponibles, mais plutôt sur les changements dans les structures de financement, les pratiques administratives et les attentes politiques.

81. Un thème récurrent qui s'est dégagé de l'ensemble des réunions était le glissement progressif du soutien institutionnel à long terme vers le financement de projets à court terme. Les organisations ont signalé que les autorités publiques favorisent de plus en plus les subventions liées à des projets spécifiques, alignées sur des priorités politiques prédéfinies. Plusieurs organisations ont également constaté que les critères de financements se concentrent davantage sur la prestation de services et les résultats mesurables. Bien que ces approches rendent les organisations plus responsables en matière de dépenses publiques, elles peuvent également réduire leur flexibilité pour répondre aux besoins sociétaux émergents ou pour investir dans le développement organisationnel. Les petites organisations sont considérées comme étant particulièrement vulnérables, car elles ne disposent souvent pas des capacités administratives nécessaires pour remporter plusieurs subventions à court terme.

82. Les actions en faveur des droits, les activités de surveillance, l'analyse des politiques et les activités favorisant la participation citoyenne à la vie démocratique ont été décrites comme étant plus difficiles à financer, en particulier par des sources publiques. Par conséquent, les organisations travaillant principalement sur le changement systémique ou défendant des sujets d'intérêt public peuvent connaître une plus grande insécurité financière que les

organisations fournissant des services dans le cadre d'accords contractuels avec les autorités publiques.

83. Une autre préoccupation soulevée à plusieurs reprises lors de la visite concernait l'augmentation des exigences administratives attachées aux accords de financement. De nombreuses organisations ont signalé que les rapports financiers, les obligations de suivi et les indicateurs de performance sont devenus nettement plus détaillés ces dernières années. Tout en reconnaissant l'objectif légitime de veiller à ce que les organisations gèrent les ressources publiques qu'elles reçoivent de manière responsable, les interlocuteurs et interlocutrices ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les charges administratives consomment une proportion croissante de la capacité organisationnelle, en particulier au sein des petites organisations qui s'appuient largement sur des bénévoles.
84. En ce qui concerne les activités politiques et militantes, certaines organisations ont exprimé leur préoccupation quant au risque que leurs prises de position critiques ou leur participation à des débats politiquement sensibles puissent compromettre leur accès aux financements publics. Du point de vue de la viabilité financière, de telles perceptions peuvent créer une incertitude supplémentaire pour les organisations qui portent des revendications ou exercent des fonctions de surveillance tout en dépendant de manière significative du financement public.

Financement public et indépendance organisationnelle

85. Le Danemark est depuis longtemps considéré comme un pays où coexistent un financement public important et une société civile très indépendante. Ce modèle perdure : les pouvoirs publics reconnaissent la liberté des organisations bénéficiant d'un soutien public de critiquer les politiques gouvernementales et de défendre des solutions alternatives.
86. Malgré cette tradition bien établie, plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont néanmoins estimé que l'équilibre entre le soutien public et l'indépendance des organisations était devenu plus fragile. Des représentant-es d'organisations de défense des droits ont fait part de leur inquiétude quant au fait que des prises de position publiques critiques, en particulier sur des questions telles que la migration, les droits LGBTQI+, les droits des minorités et les affaires étrangères, puissent de plus en plus être perçues comme étant incompatibles avec des partenariats financiers étroits avec les autorités publiques. Au cours des discussions, des exemples ont été cités d'organisations qui craignaient que leurs activités de défense des droits n'influencent les décisions ultérieures en matière de financement ou ne compromettent leur participation à des programmes financés par l'État. Bien que ces allégations soient difficiles à vérifier individuellement, elles ont été soulevées de manière

cohérente dans différents secteurs et méritent donc une attention particulière en tant qu'indicateurs de l'évolution des perceptions au sein de la société civile. Des préoccupations similaires ressortent également de récents travaux de suivi menés par la société civile, notamment au sujet des débats publics entourant le financement d'organisations qui défendent les droits humains sur des questions politiquement sensibles³⁰.

87. Les organisations travaillant à l'international, en particulier dans la coopération au développement et les activités humanitaires, ont mis en évidence des charges administratives supplémentaires découlant de l'application des exigences de lutte contre le blanchiment de capitaux (AML) aux transactions transfrontalières et aux partenariats internationaux.
88. La délégation note que ces évolutions ne découlent pas d'une politique danoise dirigée contre la société civile. Elles reflètent plutôt des défis plus larges liés à l'évolution des cadres réglementaires, auxquels sont confrontés de nombreux pays européens. Néanmoins, leurs conséquences pratiques pour les organisations de la société civile méritent une attention continue, en particulier lorsque les exigences de conformité peuvent involontairement restreindre l'assistance humanitaire, la solidarité internationale ou le soutien aux défenseur·es des droits humains opérant dans des environnements difficiles.
89. Une autre question discutée lors de la visite concernait la résilience de la société civile danoise dans le contexte de l'évolution des modèles de financement internationaux. Les organisations engagées dans la coopération internationale ont constaté que la réduction des financements accordés par certains bailleurs de fonds internationaux a accru la pression exercée sur les sources de financement publiques et philanthropiques en Europe. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont souligné l'importance croissante de la coopération philanthropique européenne, tout en reconnaissant que les fondations privées ne peuvent pas à elles seules compenser les réductions de l'aide publique au développement lorsqu'elles se produisent. Cette évolution renforce l'importance de maintenir un écosystème de financement diversifié capable de soutenir les organisations travaillant aussi bien au niveau national qu'international.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

³⁰ [European Civic Forum, Civic Space Report 2026, Denmark](#), rapport élaboré par Nyt Europa (mai 2026). Le rapport fait état de préoccupations concernant le lien entre le financement public et l'indépendance des organisations de la société civile qui défendent certaines causes, notamment quant à l'effet dissuasif que les décisions de financement pourraient avoir sur la volonté de ces organisations de prendre des positions publiques critiques.

90. La délégation a constaté que le Danemark continue d'offrir un environnement solide et globalement favorable à la société civile. La liberté d'association est protégée, des associations ordinaires peuvent être créées et fonctionner avec une ingérence administrative limitée, et aucune préoccupation n'a été soulevée concernant des refus arbitraires d'enregistrement ou des restrictions à la constitution d'associations pour des motifs politiques. La société civile demeure un partenaire établi des autorités publiques aux niveaux national et local, la consultation publique fait partie intégrante du processus d'élaboration des textes législatifs et les organisations bénéficient d'un cadre de financement diversifié combinant des sources publiques, municipales, philanthropiques et privées. Ces caractéristiques traduisent un niveau élevé de conformité avec les principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 et d'autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe.
91. Les problèmes recensés au cours de la visite devraient donc être considérés avant tout comme des pressions émergentes dans un environnement civique par ailleurs favorable, plutôt que comme la preuve d'une détérioration générale de l'espace civique. Ces problèmes concernent en particulier :
- la charge administrative croissante qui pèse sur certaines organisations ;
 - les perceptions selon lesquelles la défense de certaines causes et la critique des politiques publiques pourraient de plus en plus être considérées comme inappropriées ou excessivement politiques, notamment en lien avec le financement public ;
 - certains domaines dans lesquels la participation et l'accès à l'information pourraient être renforcés ;
 - la nécessité de renforcer la participation des communautés groenlandaises ;
 - le durcissement du ton dans certains débats publics et en ligne, ainsi que les préoccupations concernant les conditions dans lesquelles les personnes appartenant à des groupes minoritaires ou marginalisés, notamment les personnes issues de l'immigration, peuvent exercer leurs libertés d'expression et d'association et participer pleinement à la vie publique, et
 - les changements dans les mécanismes de financement qui sont susceptibles de compromettre l'indépendance et la viabilité à long terme des organisations.
- La délégation salue l'ouverture avec laquelle les autorités publiques, les membres du Parlement, les municipalités et les représentants de la société civile ont discuté de ces questions et se félicite des initiatives en cours visant à réduire les charges administratives inutiles.
92. La solide tradition danoise, qui repose sur la confiance et la coopération entre les autorités publiques et la société civile au Danemark, est un atout important. La préserver nécessite de maintenir une distinction claire entre les exigences légitimes de responsabilité, d'une part, et l'indépendance substantielle des organisations de la société civile, d'autre part, notamment

leur liberté de plaider en faveur de changements politiques, de critiquer les autorités publiques et de contribuer au débat sur des questions sensibles ou controversées. Les recommandations ci-dessous visent donc principalement à consolider les atouts existants et à remédier aux préoccupations émergentes avant qu'elles ne deviennent des obstacles plus importants à la participation civique. Les recommandations sont les suivantes :

- Poursuivre les efforts visant à maintenir un cadre juridique et administratif simple et proportionné dans le domaine associatif, notamment en veillant à ce que la mise en œuvre des exigences de lutte contre le blanchiment de capitaux et des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle n'impose pas de charges inutiles ni n'entrave par inadvertance les activités légitimes de la société civile.
- Protéger la liberté des organisations de la société civile à défendre des causes d'intérêt public, à promouvoir des réformes législatives, à mener des campagnes de sensibilisation et à critiquer les politiques gouvernementales, y compris lorsqu'elles bénéficient de fonds publics, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)14. Maintenir une distinction claire entre les activités légitimes de défense de causes d'intérêt public menées par la société civile et les activités politiques partisans.
- Envisager de renforcer les possibilités offertes aux organisations de la société civile de défendre l'intérêt public à travers l'accès à la justice, tout en tenant compte des règles existantes et propres à certains domaines en matière de qualité pour agir, et envisager de mettre en œuvre les garanties procédurales et autres contenues dans la Recommandation CM/Rec(2024)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons).
- Préserver les atouts du système de consultation danois tout en favorisant la consultation des parties prenantes concernées à un stade plus précoce, avant que les principales orientations politiques ne soient arrêtées. Renforcer la transparence et l'inclusivité des mécanismes de consultation informels, notamment en indiquant clairement les possibilités de participation ainsi que les parties prenantes concernées. Maintenir des délais de consultation suffisants. Améliorer la visibilité et l'accessibilité des possibilités de consultation proposées par les autorités locales.
- Renforcer la participation effective des organisations de la société civile groenlandaise et des Groenlandais et Groenlandaises vivant au Danemark aux décisions qui les concernent, notamment en s'attaquant aux obstacles linguistiques et culturels pertinents, en améliorant la disponibilité des données ventilées et en veillant à ce que les mécanismes de participation reflètent adéquatement la spécificité de leur identité culturelle, linguistique et autochtone.

- Continuer à suivre l'évolution de situation en ce qui concerne la sécurité et l'ouverture du débat public et, conformément à la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine³¹, prendre des mesures appropriées pour prévenir le discours de haine, l'intimidation et les propos stigmatisants susceptibles de décourager les acteurs de la société civile et les personnes de participer à la vie publique.
- Élaborer un cadre d'action inclusif en faveur de l'égalité pour les organisations de la société civile et les ONG, couvrant notamment la lutte contre toutes les formes de racisme, y compris l'islamophobie, ainsi que contre les discriminations fondées sur le genre et l'orientation sexuelle.
- Examiner si les organisations de la société civile qui mènent des activités de veille et qui exercent un rôle de surveillance dans l'intérêt public disposent d'un accès adéquat aux informations judiciaires nécessaires à leur travail, tout en garantissant une protection appropriée de la vie privée et des droits des parties, ainsi que la bonne administration de la justice, eu égard au rôle des ONG reconnu dans la Recommandation CM/Rec(2007)14.
- Préserver un cadre de financement diversifié et durable pour la société civile, en veillant notamment à la disponibilité de financements de base et sur le long terme, au maintien d'exigences administratives proportionnées et à l'accès à des financements pour les organisations qui défendent les droits et jouent un rôle de surveillance, ainsi que pour les prestataires de services.
- Renforcer la transparence et la confiance dans les décisions relatives au financement public en promouvant des critères clairs et objectifs, des décisions motivées et, le cas échéant, des mécanismes de recours efficaces, tout en veillant à ce que les organisations ne soient pas désavantagées dans leur accès à un financement public conforme à la loi au motif qu'elles critiquent les politiques gouvernementales ou défendent des réformes juridiques ou politiques. Dans le contexte de l'attribution discrétionnaire de financements publics dans le cadre de la loi de finances annuelle, la poursuite du renforcement du cadre d'intégrité applicable aux parlementaires, conformément aux recommandations du GRECO, contribuerait encore davantage à renforcer la confiance du public.

³¹ <https://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-15-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5b03>

ANNEXE - Programme de la visite

Dimanche 10 mai

Arrivée de la délégation ; 17 h - 19 h 30 : séance d'information à l'intention de la délégation et préparation des réunions

Lundi 11 mai

9 h 30 - 10 h 30 : Table ronde 1 avec les ONG : discussion thématique sur les défis structurels et les perspectives pour la société civile danoise en matière de financement et d'enregistrement, ainsi que sur l'exercice concret des droits (huit organisations).

11 h - 12 h 30 : Table ronde 2 avec les ONG : discussion thématique sur le racisme et la discrimination (sept organisations)

13 h 30 - 15 h : Table ronde avec les autorités publiques : enregistrement, supervision, modèles de financement des ONG et dialogue avec les autorités — Autorité danoise de surveillance financière ; ministère des Affaires étrangères ; ministère de l'Intérieur et de la Santé ; ministère des Affaires sociales et du Logement ; ministère de l'Environnement et de l'Égalité de genre ; ministère de la Justice

15 h 30 - 17 h : Table ronde avec les autorités publiques : accès aux processus décisionnels, élaboration de nouvelles propositions politiques et participation aux réponses aux consultations, accès aux documents publics ; règles, lignes directrices et procédures actuelles en matière de participation, notamment le portail de consultation (voir la liste ci-dessus).

18 h 30 - 20 h 30 : Dîner de travail informel sur la situation au Danemark avec des universitaires et des spécialistes du droit, des droits humains et de la société civile

Mardi 12 mai

9 h 30 - 10 h 30 : Table ronde 3 avec les ONG : discussion thématique sur les défis structurels et les perspectives pour le dialogue social, la défense des droits, la collaboration et l'accessibilité (huit organisations)

11 h - 12 h 30 : Table ronde 4 avec les ONG : discussion thématique sur le travail relatif à l'égalité de genre et aux droits LGBT+ (huit organisations)

13 h 30 - 14 h 30 : Réunion avec des parlementaires danois : membres de groupes politiques, représentant-es des minorités et parlementaires membres de l'APCE : participation de la société civile à leur travail ; accès de la société civile aux autorités et aux responsables politiques (six représentants)

15 h - 16 h : Réunion avec des fondations privées : le rôle prépondérant des fondations dans le financement des acteurs de la société civile au Danemark, ainsi que leur place et leur influence en général (six organisations).

Mercredi 13 mai

9 h - 10 h : Réunion avec quatre représentant·es de l'Association danoise des collectivités locales (KL) (98 municipalités) : le travail et le soutien apporté par les municipalités à la société civile