

Documents d'information

SG/Inf(2022)13

12 April 2022

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

Introduction

1. Le 2 juin 2020, la Secrétaire Générale a présenté ses propositions (SG/Inf(2020)8) concernant la mise en œuvre des **décisions** adoptées lors de la 129^{ème} session du Comité des Ministres (Helsinki, 17 mai 2019) sur le thème « Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – La nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe », compte tenu également des **décisions** adoptées à la 1347^{ème} réunion des Délégués des Ministres. Ces propositions se fondaient sur les normes¹ et pratiques existantes et résultaient aussi d'autres réflexions pertinentes², ainsi que de réunions internes organisées par le Cabinet, notamment des consultations avec des délégations nationales et des représentants de la société civile³.

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

3. Depuis la communication de ses propositions, la Secrétaire Générale a souligné à plusieurs reprises, y inclus dans ses rapports annuels 2020 et 2021, que la société civile et les ONG sont des partenaires essentiels du Conseil de l'Europe, notant à ce propos que la crise sans précédent provoquée par la pandémie de covid-19 et les mesures d'urgence ont aussi eu des conséquences sur la société civile et les ONG⁴.

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

5. Le présent document constitue le rapport final sur la mise en œuvre des propositions de la Secrétaire Générale⁵. En vue de la 132^{ème} Session ministérielle (Turin, 20 mai 2022), il couvre aussi les principales conclusions et les résultats du rapport précédent.

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

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

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

⁴ Voir aussi SG/Inf(2020)16.

⁵ Premier rapport: SG/Inf(2021)24 et **décision** y afférente de la 1412^{ème} réunion des Délégués des Ministres (21 septembre 2021) suite à l'examen par le GR-DEM du 9 septembre 2021.

6. La mise en œuvre des propositions spécifiques va sans aucun doute bénéficier des importantes activités normatives qui ont été menées depuis le précédent rapport, par exemple la récente [Recommandation CM/Rec\(2022\)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes, et le soutien à leur participation aux processus démocratiques](#), adoptée le 17 mars 2022. En outre, les trois recommandations clés du Comité des Ministres, à savoir la [CM/Rec\(2021\)1](#) sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, la [CM/Rec\(2019\)6](#) sur le développement de l'institution de l'Ombudsman, et la [CM/Rec\(2018\)11](#) sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, ont été compilées dans une publication sous l'intitulé « [Société civile et droits de l'homme](#) » (octobre 2021).

7. Le suivi de ces propositions va également bénéficier de la contribution accrue de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe (CINGO ou la Conférence) à la mise en œuvre des décisions d'Helsinki et son alignement sur les priorités du Conseil de l'Europe, telles qu'exposées par la Secrétaire Générale dans son [discours annuel](#) à la CINGO le 6 octobre 2021. A cette occasion, la Secrétaire Générale s'est félicitée de l'adoption par la Conférence du [plan d'action stratégique triennal](#) qui, conjugué à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le [récent rapport d'évaluation](#) de la Conférence⁶ et avec les décisions d'Helsinki, contribuera à créer des synergies et à fournir le cadre qui permettra à la Conférence de travailler en étroite cohérence avec les priorités du Conseil de l'Europe.

8. Enfin, le présent document concerne exclusivement la mise en œuvre des propositions de la Secrétaire Générale en réponse aux décisions adoptées à Helsinki. Il ne contient pas d'informations sur les relations entre le Conseil de l'Europe et des organisations de la société civile spécifiques à certains pays. Les récents événements qui ont conduit à l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe et à la suspension des relations avec le Bélarus inciteront l'Organisation à mener une réflexion sur ses relations avec les organisations de la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme dans ces pays. Ces questions importantes continueront de faire l'objet d'un suivi attentif mais ne relèvent pas du champ de ce document⁷.

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

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

⁶ Avril 2021 ; voir aussi [réponse du management et plan d'action](#).

⁷ Il est rappelé qu'en ce qui concerne la Fédération de Russie, le Comité des Ministres a noté que « le Conseil de l'Europe prendra des initiatives visant à soutenir et à collaborer avec les défenseurs des droits humains, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante en Fédération de Russie » (voir CM/Res(2022)3). Concernant le Bélarus, le Comité a décidé « de suspendre toute coopération technique avec le Bélarus mais de renforcer les relations de l'Organisation avec la société civile bélarusse et l'opposition en exil, en accordant une attention particulière à la jeunesse bélarusse, aux médias indépendants et aux défenseurs des droits de l'homme » (voir CM/Del/Dec(2022)1429/2.5).

10. Afin de consolider l'accès au Conseil de l'Europe pour garantir une information de meilleure qualité et en temps voulu sur les activités de l'Organisation, ce qui permet ainsi à la société civile d'appuyer efficacement les priorités du Conseil de l'Europe, trois grands axes avaient été exposés dans les propositions de la Secrétaire Générale, qui sont présentées de manière détaillée ci-dessous. Outre ces propositions, une réponse transversale stratégique a été apportée aux décisions de Hambourg et au Cadre stratégique, sous la forme de la priorité stratégique clé n°11 dans le Programme et Budget 2022-2025. La participation de la société civile continue d'être promue transversalement dans les programmes pertinents, notamment *la gouvernance démocratique, la participation démocratique et la mise en œuvre effective de la CEDH*⁸. Le renforcement du rôle et de la participation fructueuse de la société civile dans l'Organisation a également été incluse en tant que question transversale devant être prise en compte par tous les comités directeurs et ad hoc dans leurs mandats pour 2022-2025⁹. Divers exemples de participation renforcée figureront dans le rapport annuel de la Secrétaire Générale qui va sortir prochainement.

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

11. Le manuel a été finalisé et sera mis à disposition des délégations en format électronique et sous forme papier en vue de la Session ministérielle. Son objectif est de dresser un panorama non exhaustif des nombreuses manières dont le Conseil de l'Europe travaille avec la société civile, fournir des liens vers des informations plus approfondies et éclairer la façon dont la société civile peut s'impliquer dans les travaux de l'Organisation. Ce manuel donne des informations sur les différentes formes que peuvent prendre l'accès, la coopération, les apports, la participation et/ou les partenariats. Il contient un index thématique avec des liens vers des sites internet tout au long du texte. Le manuel s'appuie sur le Programme et Budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe, avec quelques références thématiques supplémentaires pour faciliter son utilisation, et sera actualisé à intervalles réguliers.

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

12. Une présence web adaptée aux besoins de la société civile a été créée et sera ouverte en vue de la Session ministérielle. Il est conçu pour présenter le texte d'une manière qui le rendra clair et simple à naviguer, mettant en évidence différents sujets d'intérêt pour la société civile afin que les visiteurs puissent trouver des éléments d'intérêt spécifique, ainsi que des informations de base.

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

13. Le portail pour la société civile comporte un point d'accès unique à tous les calendriers en ligne relatifs aux événements présentant un intérêt pour la société civile.

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

⁸ Cf. CM(2022)1, p. 12.

⁹ Cf. Appendix 1 of CM(2021)131-add2final.

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

15. Le document SG/Inf(2020)8 a exposé en détail les mécanismes de l'Organisation concernant les défenseurs des droits de l'homme, de la protection judiciaire offerte par la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme aux travaux de l'Assemblée parlementaire notamment l'action du/de la Rapporteur(e) général(e) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, et au rôle de la Commissaire aux droits de l'homme, à la lumière de la [Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités](#) du 6 février 2008. Le document SG/Inf(2020)8 a présenté aussi la [procédure révisée du Cabinet](#) visant à aider les défenseurs des droits de l'homme qui allèguent avoir fait l'objet de représailles en raison de leur coopération avec le Conseil de l'Europe.

16. Les activités de l'Assemblée parlementaire notamment par les travaux de la Rapporteuse générale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (à présent Madame Thorhildur Sunna Ævarsdóttir) et de la [Commissaire aux droits de l'homme](#) se sont fermement poursuivies. Dans ses exposés sur le fonctionnement de la procédure révisée du Cabinet et lors de ses échanges bilatéraux avec des responsables de la société civile, ainsi qu'avec l'ancienne présidente de la Conférence des OING et son président actuel, la Secrétaire Générale a mis l'accent sur l'importance de la coordination interne et de la coopération entre les organes et institutions de l'Organisation ainsi qu'avec les bureaux du Conseil de l'Europe au cas par cas. La Secrétaire Générale a également souligné l'importance de la voie diplomatique pour parvenir à une résolution positive des affaires au moyen de contacts informels afin d'assurer la protection de la personne concernée, ce qui justifie d'autant plus que cette procédure soit placée sous son contrôle direct.

17. Le fonctionnement de cette procédure a continué à démontré les avantages exposés ci-dessus mais cela ne préjuge en rien d'éventuels ajustements futurs. La Secrétaire Générale continuera à rendre compte de son application, lorsque cela est jugé nécessaire. Concernant la société civile et les défenseurs des droits de l'homme plus généralement, il a été noté qu'il est néanmoins nécessaire d'assurer la régularité des échanges et les synergies au-delà d'affaires individuelles au moyen d'un groupe de travail intersecrétariat sous la responsabilité du Cabinet. À la lumière de nombreuses consultations menées par le Cabinet, cette *Task Force* traitera notamment des questions suivantes :

- assurer la régularité des échanges et des synergies sur les questions de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme, y compris sur la procédure du Cabinet défenseurs des droits de l'homme qui allèguent avoir fait l'objet de représailles en raison de leur coopération avec le Conseil de l'Europe, afin d'échanger en temps utile les informations sur les actions et initiatives thématiques et sur les questions urgentes ;
- la coopération du Conseil de l'Europe avec la société civile y inclus à travers la CINGO et les bureaux extérieurs du Conseil de l'Europe ;
- la coopération avec d'autres organisations internationales (Union européenne, Organisation des Nations Unies et Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), y compris lorsqu'elles disposent de procédures similaires concernant les défenseurs des droits de l'homme.

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

18. Le document SG/Inf(2020)8 a expliqué en détail les différentes formes d'interaction entre la société civile et le Conseil de l'Europe dans le cadre des activités normatives, de suivi et de coopération, en plus du rôle institutionnalisé reconnu aux ONG auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (tiers intervenant), de la Charte sociale européenne, avec la procédure de réclamations collectives, ainsi que du Comité des Ministres, par le biais de communications transmises dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (règle no9).

19. Il avait été toutefois conclu qu'il semblait qu'un renforcement de la coopération avec le Comité des Ministres était souhaitable pour examiner des questions d'intérêt commun¹⁰. Il a donc été proposé que les Groupes de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM), sur les droits de l'homme (GR-H) et sur la coopération juridique (GR-J) consacrent l'une de leurs réunions à des échanges avec la société civile sur des questions prioritaires communes concernant respectivement la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Ce format faciliterait la tenue d'un débat de fond entre les décideurs et la société civile, de manière régulière, transparente et organisée.

20. Le 20 janvier 2021 et le 9 février 2022, le Comité des Ministres a tenu son échange de vues annuel avec la présidence de la Conférence des OING. La présidence a également pris la parole lors des 130ème et 131ème Sessions ministérielles, tenues respectivement à Athènes le 4 novembre 2020 et à Hambourg le 21 mai 2021 et le Président sera invité à la 132ème Session ministérielle à Turin le 20 mai 2022. Des échanges réguliers se sont poursuivis, par l'intermédiaire des Groupes de rapporteurs, notamment le 1er juin et le 25 octobre 2021 avec le GR-DEM. De plus, des représentants d'ONG nationales et internationales ont été invités à des conférences de haut niveau.

21. Tel que proposé par la Secrétaire Générale, le GR-DEM, le GR-H et le GR-J ont décidé d'organiser un échange de vues annuel avec la société civile sur des questions prioritaires communes concernant respectivement la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Le 13 avril 2021, [un échange de vues informel](#) a été organisé entre le GR-DEM et des représentants de la société civile sur le thème « Les élections pendant la crise de covid-19 : le rôle des organisations de la société civile ». Cet événement a eu lieu sous l'égide de la présidence du GR-DEM et en coopération avec le président de la Conférence des OING. [Les principales conclusions](#) de cet échange de vues figurent dans le document [DD\(2021\)178](#). Un autre événement similaire sur un thème à convenir aura lieu avant l'été 2022.

22. Le 8 juillet 2021, à l'initiative de son président, le GR-J a tenu [un échange de vues informel](#) avec des représentants d'organisations internationales de la société civile actives dans le domaine de la protection du libre exercice de la profession d'avocat et de la défense des droits des avocats. Cet échange de vues, qui a également bénéficié de la participation de représentants de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence des OING, avait pour but de mieux comprendre les contributions et les attentes de ces organisations pour assurer aux avocats un environnement sûr et favorable et améliorer les normes de protection, ainsi que de souligner le rôle de la société civile et des associations professionnelles dans les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Le GR-J organisera son échange de vues annuel avec la société civile le 30 juin 2022.

¹⁰ Il est rappelé qu'une réponse immédiate aux décisions d'Helsinki a été [l'échange de vues informel des Délégués des Ministres sur la contribution respective des institutions nationales des droits de l'Homme et des médiateurs aux droits de l'Homme et à l'État de droit](#), qui a réuni le 5 septembre 2019 les présidents d'institutions nationales, dont le président du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), avec lequel le Conseil de l'Europe coopère étroitement.

23. Le 6 décembre 2021, le GR-H a tenu un [échange de vues informel](#) avec des représentants de la société civile sur le thème « Réagir aux crimes de haine dans le cadre des droits de l'homme ». Cet échange de vues était organisé à l'initiative de la Présidence du GR-H, avec la participation, entre autres, du Président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, ainsi que de représentants de la société civile, qui ont présenté différents aspects de la réaction aux crimes de haine, notamment les difficultés qui se posent pour la collecte de données, le signalement, les enquêtes, les sanctions ainsi que pour la protection des victimes. Cet échange de vues avait pour but de mieux comprendre les apports et les attentes de ces organisations afin d'améliorer les normes et les pratiques dans ce domaine, et de souligner le rôle de la société civile et des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme dans les travaux du Conseil de l'Europe.

24. Il est apparu que ces échanges sont très précieux pour établir un lien direct entre la société civile et le Comité des Ministres et offrent à ce dernier la possibilité de prendre en compte les points de vue des acteurs de la société civile sur les questions prioritaires traitées dans le cadre de l'action intergouvernementale. Il est ainsi proposé que les trois Groupes de rapporteurs concernés (GR-DEM, GR-H et GR-J) poursuivent à l'avenir ces échanges de vues avec la société civile à un rythme annuel, tout en continuant d'assurer leurs activités courantes. Le GR-SOC et le GR-C pourraient également être invités à envisager la tenue de ce type d'échanges de vues.

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

26. Le premier échange annuel de ce type était prévu pour début 2022. Etant donné que le format privilégié est une rencontre en présentiel, il n'a pas été possible de l'organiser en raison de la situation liée à la crise de santé publique. La réunion sera organisée au dernier trimestre de 2022. Comme prévu initialement, l'un des axes principaux de la réunion sera l'étude « [L'espace juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) » par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la CINGO. Ladite étude qui a bénéficié du soutien d'une contribution volontaire de la Finlande, examine la mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ([présentation](#) par le Conseil d'experts le 8 décembre 2021). Le contenu détaillé et les axes prioritaires de ce premier échange seront étudiés par la task force susmentionnée (§17).